

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Régime Fiscal des Jeux en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Soutenue le 26 mai 1928, à 14 heures

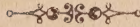
PAR

Aristide PILLAT

M. ALLIX, *Président*

MM. WALH, *Professeur*

PILON, *Professeur.*



VICHY

IMPRIMERIE WALLON

1928



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Régime Fiscal des Jeux
en France

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Régime Fiscal des Jeux en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Soutenue le 26 mai 1928, à 14 heures

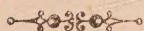
PAR

Aristide PILLAT

M. ALLIX, *Président*

MM. WALH, *Professeur*

PILON, *Professeur.*



VICHY

IMPRIMERIE WALLON

1928

**La Faculté n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions
émises dans les thèses; ces opinions doi-
vent être considérées comme propres à
leurs auteurs.**



INTRODUCTION

Le jeu a, de tout temps, exercé un attrait particulier sur l'homme dont il excite au plus haut point le désir immodéré de richesses. Mais l'appât d'un gain rapide et sans effort n'est pas la seule raison de la faveur que nous accordons au jeu. Encore est-il possible de découvrir dans notre esprit un goût particulier de la recherche de combinaisons et un attrait tout spécial pour le risque et l'aventure, capables de développer la fatale passion.

Dans son *Essai sur le goût*, Montesquieu s'est efforcé de préciser les mobiles qui poussent à « tenter la chance » :

« Le jeu nous plaît, dit ce philosophe, parce qu'il attache notre avarice, c'est-à-dire l'espérance d'avoir plus ; il flatte notre vanité par l'idée de la préférence que la fortune nous donne et de l'attention que les autres ont sur notre bonheur ; il satisfait notre curiosité en nous procurant un spectacle ; enfin, il nous donne les différents plaisirs de la surprise. »

Aussi, ne faut-il pas s'étonner que le jeu soit de toutes les époques et de tous les pays.

De très bonne heure, d'ailleurs, les Gouvernements, émus de ses tristes méfaits, se sont efforcés de le supprimer.

Après Charlemagne, Saint-Louis, Charles IV le Bel, Charles V et Louis XIV, firent paraître de nombreux édits ou ordonnances réprimant d'une façon sévère la pratique du jeu. A son tour, notre droit coutumier renouvela l'inter-

diction. Mais le nombre important de ces textes de répression prouve que l'intention des rois, si louable qu'elle fût, n'avait pas obtenu le succès désiré. La Cour et les monarques eux-mêmes ne se faisaient aucun scrupule de violer les règlements. Saint-Simon, dans ses mémoires, raconte que « le roi qui jouait fort gros jeu » affectionnait particulièrement « le brelan ». De plus, sous Louis XVI, le jeu reçut en quelque sorte une consécration officielle avec la création de la loterie d'Etat, le 30 juin 1776.

Cependant, la prohibition générale instituée par la royauté, quoique peu respectée, eut d'excellents résultats : le jeu, sous l'Ancien Régime, fut obligé de se dissimuler, on l'empêcha de s'extérioriser ; resserré dans les limites du cercle étroit de la famille ou d'un groupe privé échappant aux investigations de la police, il perdit une notable partie de ses méfaits sociaux.

Survient la Révolution. La législation nouvelle affranchit les joueurs de toute pénalité et prévoit des sanctions contre les propriétaires et les tenanciers des maisons de jeux (1). Mais, « en dépit des prohibitions anciennes et très sévères qui interdisaient l'exploitation publique des jeux de hasard, on vit peu à peu s'ouvrir — car les lois perdaient toute force — une foule de maisons de jeux inférieures, principalement dans les cafés des boulevards » (2).

Avec le Consulat la licence est sans bornes car la tolérance du Gouvernement est devenue très large. C'est l'anarchie. Le Palais Royal, temple du jeu, atteint son apogée. Rue Richelieu, les cercles fameux « des Etrangers » et de « Frascati » sont très fréquentés. Et chaque jour des événements tragiques se déroulent ; les ruines s'accumulent ; les scandales se multiplient. Ces tristes résultats trouvent un

(1) Loi du 22 juillet 1791.

(2) Gasser, page 14. Tiré d'Adolphe Schmidt : *Paris pendant la Révolution, d'après les rapports de police secrète.*

douloureux écho dans la foule ; l'opinion publique s'émeut et réclame une intervention énergique des pouvoirs publics.

L'Empire s'efforça de réagir. Il parvint tout au moins à enrayer le mal. Il aurait désiré la suppression totale des jeux, mais des raisons qu'il faut chercher « ailleurs que dans la morale et dans le droit » (1) lui permirent simplement d'en poser les principes.

Le décret du 24 juin 1806 restreint le domaine des jeux publics. Après lui, le Code pénal les supprime radicalement. Ces deux documents restent encore la base de la législation contemporaine. Le décret de 1806 n'existe plus comme décret impérial, mais le législateur l'a repris dans la loi du 15 juin 1907. Les articles 410 et 475, 5°, du Code pénal sont toujours en vigueur : c'est à eux qu'il faut se référer toutes les fois que se pose une question qui n'est pas résolue par l'un des textes d'exception parus depuis 1810. Ces derniers, d'ailleurs, constituent un ensemble assez complet : le 21 mai 1836 paraît la loi sur les loteries ; le 2 juin 1891, le pari mutuel sur les hippodromes reçoit un statut ; enfin, les lois plus récentes des 15 juin 1907 et 30 juin 1923 s'appliquent aux jeux pratiqués dans les casinos et les cercles.

Au fur et à mesure qu'elles paraissent, ces dispositions spéciales font rentrer davantage le jeu dans le domaine de la légalité. Le législateur a reconnu qu'il était impuissant à changer les mœurs en édictant des prohibitions trop rigoureuses ; ses efforts ont consisté surtout à maintenir la fatale passion dans des limites susceptibles d'en atténuer les effets pernicieux.

De plus, le jeu a été imposé ; il a dû apporter sa contribution au paiement des dépenses publiques. C'est « la rançon du jeu » (2) qui, déjà, sous la Révolution, avait constitué la ressource la plus sûre de la police secrète. A l'heure

(1) Gasser, page 17.

(2) Expression familière à certains. En ce sens : Gasser, page 86.

actuelle, les prélèvements de cette nature, qui ont pris rang dans la liste déjà longue des recettes fiscales, fournissent directement au Trésor des moyens qui sont loin d'être négligeables. Aussi, n'est-il pas téméraire, selon nous, de dire que pour longtemps encore, et en dépit des moralistes, le jeu se verra maintenir et confirmer la place que désormais il occupe dans notre législation.

Notre traité a pour objet l'étude du régime fiscal des jeux en France. L'exposé en serait incomplet s'il laissait de côté l'examen des considérations éthiques et des questions de droit pénal qui ont fait l'objet de longues discussions au Parlement et dans la Presse. C'est pourquoi nous analyserons en détail la législation et la réglementation du jeu sous les différentes formes qu'il affecte.

TITRE PREMIER

Considérations Générales

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU JEU

On trouve de nombreuses définitions du jeu dans les ouvrages des philosophes et des moralistes et dans les traités d'études juridiques. Les premières ne retiendront pas notre attention; elles sont sans importance pour notre sujet. Bien au contraire, les formules employées par les juristes présentent pour nous un réel intérêt.

Dans son ouvrage très documenté, M. Delest en énumère les principales données par les plus éminents civilistes. Leur étonnante variété prouve toute la difficulté qu'il y a d'enfermer le jeu dans une définition qui soit exacte et juridique. Et M. Delest de se résoudre à nous proposer le texte adopté par MM. Colin et Capitant, en le modifiant très légèrement :

« Le jeu est un contrat consensuel synallagmatique, à titre onéreux et aléatoire, soumis par la loi en raison de son rôle économique à un régime spécial, contrat par lequel les parties assurent à une ou plusieurs d'entre elles un gain déterminé qui dépend plus ou moins d'adresse, d'agilité des

joueurs, de leurs combinaisons, et aussi toujours, mais dans une mesure plus ou moins large, du hasard. »

Nous adoptons cette définition, car elle nous paraît répondre à l'énonciation la plus exacte des caractères du jeu. Toutefois, pour la mettre en harmonie avec le cadre de notre étude fiscale, nous la compléterons comme il suit :

« Exceptionnellement, et sous certaines conditions, un tiers peut être autorisé à faciliter aux joueurs la conclusion de ce contrat ; dans ce cas, la rémunération qu'il retire de son office est assujettie au paiement d'un impôt. »

Ce paragraphe s'applique parfaitement aux jeux pratiqués dans les casinos et les cercles. Il ne convient pas à la loterie et au pari mutuel, mais la première est prohibée en règle générale, et le second n'est pas imposé au profit du Trésor ; pour eux, la définition de M. Delest nous paraît suffisante, et nous l'acceptons.

CHAPITRE II

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LÉGISLATION

Le jeu, classé par le Code civil (1) parmi les contrats aléatoires, est soumis à un régime particulier que dominent trois principes fondamentaux.

De l'exception de jeu.

L'article 1965 du Code civil spécifie que « la loi n'accorde aucune action pour une dette de jeu ou pour le paiement d'un pari ».

Cette disposition est appelée *exception de jeu*.

Mais l'article 1967 du même Code déclare encore « qu'en aucun cas le perdant ne peut répéter ce qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu, de la part du gagnant, vol, supercherie ou escroquerie. »

Les deux articles combinés font du contrat de jeu une obligation naturelle dont il présente, en effet, toutes les caractéristiques : obligation valable sans toutefois constituer une libéralité, mais dépourvue d'action et dont la répétition n'est pas admise.

De ce régime général, l'article 1966 excepte « les jeux propres à exercer au fait des armes, les courses à pied et à cheval, les courses de chariots, les jeux de paume et autres jeux de même nature qui tiennent à l'adresse et à l'exercice du corps. »

(1) Article 1964.

Nous devons donc reconnaître l'existence de deux catégories de jeux : les jeux pourvus d'action et les jeux qui en sont dépourvus. C'est le critérium civil de la distinction entre les jeux.

La jurisprudence et les auteurs ont dressé des listes de jeux de chaque espèce. Ce classement dépasse le cadre de notre traité. Retenons simplement que l'article 1966 est un texte d'exception ; ne doivent être pourvus d'action que les jeux d'adresse qui contribuent en même temps au développement des forces physiques ; pour tous les autres, la répétition ne peut être exercée : l'exception de jeu est toujours valablement opposée.

Le jeu au point de vue pénal : caractère délictueux de l'exploitation des jeux.

Quoique licite et non répréhensible en soi, le jeu intéresse néanmoins notre législation pénale à deux points de vue.

Avant tout, il doit être loyal et exempt de toute fraude. Les manquements à cette règle d'honnêteté ne sont pas classés expressément parmi les infractions, mais beaucoup y voient une atteinte grave à la morale qui doit être punie.

Pour désirable qu'elle soit, la répression d'actes de ce genre est difficile. Dans la plupart des cas, le délit de filouterie ne peut être établi, car il faudrait que les sommes soustraites aient été appréhendées contre le gré du propriétaire (1). De même, les tricheries tombent très rarement sous le coup de la loi ; il serait, en effet, nécessaire de prouver que l'inculpé a fait « naître l'espérance d'un succès » (2) qui ait amené le joueur à la table de jeu ; ce cas est exceptionnel, et le plus souvent la tricherie est commise durant la partie, quand le joueur s'est déjà volontairement assis

(1) Arrêt Cour de Cassation, du 8 novembre 1878.

(2) Article 405 du Code pénal.

à la table de jeu. Tout au plus, le retrait des enjeux, qui constitue un vol, peut donner lieu à des poursuites.

Il y a donc là une lacune importante de notre Droit, et nous verrons que, pour y suppléer, l'Administration a dû imaginer des mesures préventives très rigoureuses (1).

Le législateur, en second lieu, s'est appliqué à limiter les effets funestes du jeu aux personnes engagées dans la partie, surtout lorsqu'il s'agit de jeux dont les résultats peuvent être catastrophiques pour les joueurs. De là découle l'article 410 du Code pénal qui classe parmi les délits « la tenue d'une maison de jeux de hasard publique. » (2).

Les éléments de cette infraction sont au nombre de trois :

1° Il doit y avoir tenue d'une maison de jeux ;

2° Les jeux pratiqués doivent être des jeux de hasard ;

3° Enfin, il est nécessaire que le public soit admis dans les salles de jeux, librement ou sur la présentation des intéressés ou affiliés.

En réalité, l'article 410 a surtout pour objet la répression de l'exploitation commerciale des jeux (3). C'est bien

(1) *Infra*, pages 199 et suivantes.

(2) Article 410 du Code pénal. — Ceux qui auront tenu une maison de jeux de hasard et y auront admis le public, soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, les banquiers de cette maison, tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi, tous administrateurs, préposés ou agents de ces établissements, seront punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, et d'une amende de cent francs à six mille francs.

Les coupables pourront être, de plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine, interdits, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, des droits mentionnés à l'article 42 du présent Code.

Dans tous les cas, seront confisqués tous les fonds ou effets qui seront trouvés exposés au jeu ou mis à la loterie, les meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, les meubles et les effets mobiliers dont les lieux sont garnis ou décorés.

(3) D'ailleurs, les auteurs et la jurisprudence sont unanimes pour déclarer illicites les contrats conclus en vue de l'exploitation des jeux. C'est l'opinion de MM. Lyon-Caen et Renault: « La spéculation sur le vice d'autrui est plus immorale que le vice lui-même », que confirme un arrêt de la Cour d'appel d'Aix, du 14 mai 1914: « Les tribunaux et les Cours d'appel ont maintes fois reconnu que toute stipulation ayant pour objet direct ou indirect le produit des jeux de hasard est entachée d'une nullité d'ordre public. » V. Delest, p. 52.

ce que le législateur a voulu exprimer en disant que seront considérés comme prévenus d'abord « ceux qui auront tenu une maison de jeux ». Cette condition suppose, en effet, d'une part, le prélèvement d'un certain bénéfice sur les enjeux et, d'autre part, l'existence d'un établissement où l'on joue habituellement, d'un lieu dont le but principal est le jeu.

Mais comme les sanctions annoncées à l'article 410 sont particulièrement sévères, il ne suffit pas, pour qu'elles puissent être appliquées, qu'il y ait entreprise à caractère commercial dans le seul but d'exploiter le jeu, il faut encore que les résultats sur lesquels le tenancier est en droit de compter en valent la peine. De là, les deux autres conditions nécessaires pour qu'il y ait délit : d'abord la pratique des jeux de hasard, et, ensuite, l'admission libre ou particulièrement facile du public.

Le critérium que l'on doit adopter pour dire qu'il y a jeu de hasard, au sens du Code pénal, sera indiqué plus tard à l'occasion de la distinction que nous serons amenés à faire entre les jeux de hasard et les jeux de commerce (1). Nous n'insisterons pas, non plus, sur le dernier élément de l'infraction qui est un élément de fait particulièrement délicat à apprécier ; cependant, nous devons faire remarquer, d'abord, que la jurisprudence n'admet pas comme excuse la perception d'un droit d'entrée, quel que soit le montant de ce droit, (2) et, en second lieu, que les tribunaux n'ont jamais cru devoir appliquer l'article 410 aux cercles, parce que les conditions d'admission ont tout au moins l'apparence d'être sérieuses (3).

Mais, quoique parfaitement en règle avec l'article 410 du Code pénal, les tenanciers de maisons de jeux peuvent encore être poursuivis et condamnés pour ne pas s'être

(1) *Infra*, pages 92 et suivantes.

(2) Cassation, 29 mars 1811 ; Bordeaux, 7 décembre 1843 ; Douai, 28 février 1899.

(3) *Infra*, page 137.

conformés aux prescriptions des lois des 15 juin 1907 et 30 juin 1923 réglementant la pratique des jeux dans les casinos (1) et les cercles (2). Ces dispositions nouvelles seront étudiées en détail dans les chapitres concernant le fonctionnement des jeux de hasard proprement dits.

En dernier lieu, nous devons signaler que l'article 475, 5°, du Code pénal punit d'une amende de six à dix francs « ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics, des jeux de loterie ou d'autres jeux de hasard ». Dans ce cas, « les tables, instruments, appareils des jeux ou des loteries..., ainsi que les enjeux, les fonds, denrées, objets ou lots proposés aux joueurs » peuvent être saisis en vertu de l'article 477 du même Code.

Cette infraction légère ne retiendra pas davantage notre attention. Il nous suffit d'avoir marqué nettement, dans cette partie de notre exposé, que l'exploitation publique des jeux de hasard est un délit sévèrement puni. C'est là, d'ailleurs, le second des principes que nous avons annoncés.

Le jeu ne peut être imposé.

Le jeu étant considéré comme une plaie sociale, il a semblé qu'une lutte entreprise contre lui, au nom des principes de morale, devait mettre en œuvre tous les moyens propres à le combattre. Aussi, l'idée de lui donner l'apparence d'une existence légale, en le soumettant à certaines taxes, a-t-elle pendant longtemps répugné au législateur.

Cependant, bien avant le vote des lois libérales sur les casinos et les cercles (3), des atteintes sérieuses furent apportées à la rigidité de cette conception.

L'Administration, en tolérant l'ouverture de maisons de jeux dans lieux où il existait des eaux minérales, permit aux municipalités d'exiger des établissements le payement

(1) Article 5 de la loi du 15 juin 1907.

(2) Article 49 de la loi du 30 juin 1923.

(3) Lois des 15 juin 1907 et 30 juin 1923.

de subventions en contre-partie de l'autorisation dont ils bénéficiaient. Le Parlement confirma tacitement cet état de choses en autorisant des emprunts garantis par des ressources qu'il savait provenir du jeu.

Pour cette raison, quelque temps avant que la circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 17 janvier 1907, supprimant les jeux, ne paraisse, M. Lasteyras, maire de Vichy, put déclarer avec force :

« Le Parlement a contracté, vis-à-vis de nous, une sorte d'engagement moral que ses sentiments d'équité et de justice lui font un devoir de maintenir. En effet, quand nous avons emprunté 3.500.000 francs il y a cinq ans (loi du 10 juillet 1900), c'est sur le vu de la situation financière de la Ville de Vichy, sur la constatation de la valeur du centime, que la Chambre a autorisé cet emprunt. Si, aujourd'hui, elle portait atteinte à notre prospérité, si elle provoquait des actes ou même en tolérait dont les conséquences seraient nuisibles à nos ressources, nous ne serions plus dans les termes moraux du traité que nous avons conclu avec son autorisation. » (1).

Quoiqu'il en soit, les contributions de cette nature ne profitant pas directement au Trésor, avaient tout au moins le mérite de concilier les nécessités fiscales avec les principes de morale.

Pareils scrupules ne devaient pas subsister devant les exigences croissantes de nos Budgets.

La loi du 21 juin 1875, quoique timide, donne le ton : avec elle un impôt est institué sur les lots afférents aux loteries exceptionnellement autorisées. Plus tard, le pari mutuel sur les courses de chevaux, puis les jeux pratiqués dans les casinos, sont frappés à leur tour par les lois du 2 juin 1891 et du 15 juin 1907. D'ailleurs, ces deux textes découlent de principes identiques : le jeu doit payer une dîme aux œuvres sociales ; sa tolérance est subordonnée

(1) Gasser, page 71.

au prélèvement d'une redevance au profit d'œuvres philanthropiques ou d'utilité sociale.

L'institution de ces taxes fut jugée sévèrement par une fraction importante des membres du Parlement qui se refusaient à admettre que la loi composât avec le vice. En 1907, surtout, l'opposition ne manqua pas de faire valoir des arguments qui se référaient aux principes les plus purs de la morale.

La guerre qui survint en 1914, désola le monde pendant plus de quatre années et couvrit notre pays de ruines. Dès l'armistice de 1918, le vote de ressources nouvelles en contre-partie des dépenses énormes qui s'imposaient, devint une nécessité. L'occasion parut bonne pour grever le jeu de charges importantes.

Jusqu'à cette époque, un certain équilibre s'était établi entre les principes de morale soutenus par d'ardents défenseurs, et la tendance nouvelle qui s'affirmait. Satisfaction avait été donnée aux tenants des deux conceptions en n'instituant pas de prélèvement direct sur le jeu au profit du Trésor ; sauf l'exception concernant la loterie, le produit des taxes instituées était affecté, en effet, à des œuvres d'importance générale (1). En 1920, des besoins financiers très pressants font abandonner ces anciens errements : avec la loi du 25 juin 1920, article 91, le Budget est doté du produit d'un droit de 10 pour cent assis directement sur les recettes des jeux dans les casinos ; l'impôt se superpose à la taxe. Par la suite, l'évolution en ce sens s'est encore accentuée davantage avec les lois du 30 juin 1923 et du 19 décembre 1926.

Ainsi, la lente mais tenace évolution des idées l'a emporté en plusieurs points sur la rigueur des principes ; les exigences de la guerre et la charge des réparations qu'elle a causées ont, sans doute, hâté les décisions, mais le mouvement qui se développait en vue de l'imposition du jeu ne pouvait manquer d'avoir un jour quelque succès.

(1) *Infra*, pages 62 et suivantes ; 205 et suivantes.

CHAPITRE III

DIFFÉRENTES SORTES DE JEUX

On peut grouper les différentes sortes de jeux en quatre catégories :

- 1° Les spéculations financières et commerciales ;
- 2° La loterie ;
- 3° Le pari ;
- 4° Les jeux de hasard proprement dits.

Les spéculations financières et commerciales.

Bien que ne rentrant pas dans le cadre que nous nous sommes tracé, cette catégorie de jeux doit être mentionnée. Elle est, en effet, la plus répandue. Tout particulièrement, durant ces dernières années, les spéculations financières et commerciales ont pris, avec les incessantes variations des cours des devises, une extension inaccoutumée.

Malgré le cortège de ruines qu'elles entraînent à leur suite, en dépit de toutes les conséquences morales et sociales qu'elles peuvent avoir, elles n'ont jamais été considérées par notre Droit comme un véritable jeu. Le législateur n'a pas voulu faire planer l'incertitude et le doute sur des opérations tout entières basées sur la confiance et la bonne foi. Les conventions et les contrats de cette nature doivent être exécutés quelles qu'en soient les conséquences. Aussi bien, l'article premier de la loi du 28 mars 1885 spécifie que l'exception de jeu n'est pas opposable en matière de spéculations financières ou commerciales, même lorsque les opé-

rations se règlent par le payement de simples différences. Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette variété de jeu qui est en dehors de notre sujet et dont l'exposé exigerait à lui seul un volume spécial.

La loterie.

Bien qu'ayant fléchi d'une façon très caractéristique à l'égard des spéculations financières et commerciales, les principes dont s'inspire toute la législation sur les jeux ont conservé, en matière de loterie, une extrême rigidité.

Le simple fait d'établir ou de tenir des jeux de loterie dans les rues, chemins, places ou lieux publics, constitue une contravention punie par l'article 475, 5°, du Code pénal. Mais il y a plus : la loi du 21 mai 1836 interdit toute loterie ; « les loteries de toute espèce sont prohibées » et rend l'article 410 du Code pénal applicable dès qu'il sera passé outre.

Néanmoins, cette même loi de 1836 prévoit des exceptions à la règle générale ainsi posée. Ces dérogations sont très spéciales et ne peuvent s'appliquer qu'aux « loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des œuvres de bienfaisance ou à l'encouragement des arts. »

L'étude de la loterie peut paraître dénuée d'intérêt, mais en raison, d'une part, de l'extension qui lui est donnée dans certains pays étrangers et, d'autre part, du rôle que quelques hommes politiques ou certains auteurs voudraient lui faire jouer dans le rétablissement de nos finances, nous lui réserverons quelques pages de notre étude.

Le pari.

Généralement, les paris sont établis sur certaines réunions sportives : courses, boxe, combats divers.

De tous, le pari sur les courses de chevaux est le plus répandu en France. Il est réglé par la loi du 2 juin 1891 qui institue le « pari mutuel ».

Ce texte législatif réglemente uniquement les courses de

chevaux ; il ne peut être appliqué par analogie à d'autres courses et à d'autres paris. Ces derniers, quoique non réprimés par l'article 410 du Code pénal, sont soumis à l'exception de jeu par l'article 1965 du Code civil.

Après avoir analysé la loi du 2 juin 1891, nous étudierons le fonctionnement du pari mutuel et les différents projets tendant à son amélioration. En outre, nous nous efforcerons d'expliquer la survivance des paris clandestins, et notamment du pari au livre.

Les jeux de hasard proprement dits.

Ces jeux sont ainsi dénommés parce que la chance y prédomine sur l'habileté des joueurs, le hasard sur l'adresse et les combinaisons intellectuelles les plus savantes.

Ils sont pratiqués au moyen de cartes, de dés ou d'appareils divers, tels que la roulette, la boule, les petits chevaux.

Pour la commodité de notre classification, nous comprenons sous cette dénomination de « jeux de hasard », les jeux que la jurisprudence et les auteurs qualifient de « jeux de commerce ». Leurs résultats sont bien en grande partie la conséquence des combinaisons imaginées par les joueurs, mais, néanmoins, chacun d'eux doit compter avec les éléments matériels du jeu sur lesquels son influence est nulle, à moins qu'il n'y ait fraude ou tromperie de sa part.

L'article 410 du Code pénal est applicable en principe lorsque les jeux de hasard sont exploités commercialement et que le public a facilement accès dans les salles de jeux. Les lois des 15 juin 1907 et 30 juin 1923 ont apporté à cette règle générale des dérogations explicites ou implicites très notables, dont l'étude fera l'objet de la plus grande partie de notre exposé.

CHAPITRE IV

CONCLUSION

Nous pouvons donc affirmer, dès maintenant, que le jeu, considéré en lui-même, n'est pas illicite bien que la loi refuse en principe toute action pour le paiement des dettes contractées en vue de le faciliter. De même, le fait de prendre part au jeu n'est jamais répréhensible, sauf dans le cas de fraude caractérisée.

Par contre, nous devons constater que nos lois sont unanimes pour permettre des poursuites lorsque le jeu, en s'extériorisant, est susceptible de nuire même à ceux qui n'y participent pas. Les délinquants, dont les principaux sont les tenanciers des jeux, sont condamnés dans les conditions fixées par les articles 410 et 475 du Code pénal.

Cependant, des tempéraments ont été apportés à cette règle, qui constituent autant d'atteintes aux principes énoncés dans notre chapitre II.

Telle est la législation sur les jeux. Mais, la pratique administrative, les vues du Parquet et la jurisprudence des tribunaux en ont donné une interprétation peu conforme à son esprit. De création prétorienne, leurs décisions sont souvent contradictoires ; les solutions données s'appuient davantage sur des considérations utilitaires que sur une doctrine juridique définitivement établie. Ajoutons encore que les opinions personnelles des magistrats, qui sont très diverses, ne contribuent pas à créer l'harmonie là où l'uniformité de vues fait défaut.

Les matières que nous avons à étudier sont variées et feront l'objet de développements distincts. Nous nous consacrerons d'abord à l'examen de la fiscalité des jeux. Ensuite, nous nous efforcerons de préciser le régime des jeux dans nos institutions modernes en adoptant, pour cela, l'ordre chronologique des lois particulières que nous avons énoncées.

TITRE II

La question fiscale dans les Jeux

Le jeu a longtemps été écarté par le législateur comme élément imposable. Néanmoins, nous avons vu que, contre toute attente, les pouvoirs publics et l'Administration ne se sont jamais fait aucun scrupule de le grever de prélèvements très lourds au profit de la collectivité (1).

L'antagonisme de ces deux tendances domine l'histoire de la fiscalité des jeux ; leur législation en est fortement imprégnée.

CHAPITRE PREMIER

LES JEUX A PARIS JUSQU'EN 1838

Sous la Révolution, le jeu connu, au Palais-Royal et en bien d'autres lieux, une floraison tristement célèbre dans notre histoire. La législation interdisait bien l'exploitation publique des jeux, mais, par incurie ou par bienveillance, l'Administration les tolérait. Le Directoire poussa même

(1) Supra, pages 15 et suivantes.

l'audace au point de donner une réglementation arbitraire aux maisons de jeux, malgré les dispositions du décret du 22 juillet 1791. Le Directeur Barras en réduisit le nombre à neuf et, comme conséquence de ce quasi-monopole protégé, obligea les tenanciers à participer aux dépenses de la police secrète. On évalue à 120.000 livres par mois environ les sommes qui, de ce fait, venaient grossir les ressources du gouvernement.

Avec le Consulat, le système instauré s'élargit ; ce gouvernement précise la réglementation déjà établie tout en concédant l'exploitation des jeux par voie d'enchères publiques, et c'est l'Etat qui tire directement bénéfice du jeu.

L'Empire, pour supprimer les scandales fréquents dont les gouvernements précédents avaient été les témoins très bienveillants, dut prendre dès son début des mesures restrictives. Il aurait même voulu supprimer les jeux radicalement, si nous en croyons un discours de M. Pasquier, prononcé le 3 juillet 1836, à la Chambre des Pairs :

« Ayant l'honneur, dit cet orateur, d'être magistrat de la Ville de Paris, il y a vingt-cinq ans, sous l'empire florissant de Napoléon, je fis partie d'une commission chargée d'examiner si l'existence des jeux était une nécessité dans la ville de Paris, était une nécessité en France. Cette commission se composait des présidents de section du Conseil d'Etat et de l'Empereur... Eh bien ! Messieurs, cette commission, dont je fus le rapporteur, se trouva unanime pour proposer la suppression des jeux pour toute la France. » (1).

Malgré ces bonnes intentions, le jeu ne reçut pas de coup mortel.

La prohibition édictée par le décret du 24 juin 1806 ne fut pas générale ; elle laissa subsister deux exceptions importantes au profit « des lieux où il existe des eaux miné-

(1) Gasser, page 16.

rales pendant la saison des jeux seulement, et pour la ville de Paris. » (1).

En 1810, paraît le Code pénal dont les articles 410, 475, 5°, et 477 réprimant le jeu, ont une portée générale. L'article 410, notamment, est impitoyable pour les tenanciers de maisons de jeux de hasard publiques. Au surplus, ce texte, en contradiction avec l'article 4 du décret du 24 juin 1806, semble l'annuler tacitement.

Cette logique échappe à l'Administration ou, tout au moins, elle feint de ne pas la comprendre. Elle aurait trop perdu en faisant appliquer strictement les nouvelles dispositions ! Aussi, dès 1810, le bail des jeux à Paris, déjà affermé à la Ville pour quatre ans, en 1806, est renouvelé pour huit ans.

En 1818, les mêmes errements se continuent. Une ordonnance du 5 août concède à la Ville de Paris le privilège d'établir des maisons de jeux et d'en percevoir les produits. En retour, la Ville devra payer annuellement, jusqu'à concurrence de 5.500.000 francs, les dépenses énumérées dans un état annexé à la dite ordonnance. En fait, il s'agissait de dépenses de police et d'améliorations des traitements du Ministre de l'Intérieur et du Préfet de Police.

Plus tard, en 1820, la loi du 19 juillet fixant le Budget des dépenses de l'année, transforma l'obligation imposée à la Ville de Paris : la contribution n'aura plus, désormais, d'affectation spéciale ; elle sera simplement versée par douzième, chaque mois, dans les caisses du Trésor.

A partir de 1821, la somme de 5.500.000 francs fut rattachée directement au Budget de l'Etat ; elle devait y figurer jusqu'en 1838.

Entre temps, à la faveur de la tolérance très bienveillante de l'Administration, les tripots n'avaient cessé de se

(1) Décret du 24 juin 1806, art. 4.

multiplier et, avec eux, la multitude des scandales retentissants. Si bien que l'opinion publique s'émut de nouveau, tandis que les membres des Assemblées législatives firent entendre de légitimes réprobations.

Ce mouvement aboutit au vote de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1836 : tous les jeux publics seront supprimés à partir du 1^{er} janvier 1838, et le crédit de 5.500.000 francs ne sera plus inscrit au Budget. Paris, de longtemps, n'aura plus de maisons de jeux tolérées.

Ainsi, pendant une longue période et au mépris de toutes les lois, le jeu a été exploité dans la Capitale même de notre pays, par tolérance administrative. Et, ce qui est mieux, le législateur, peu conséquent avec lui-même, a autorisé la perception de ressources assises sur un vice que, par ailleurs, il réprouvait et sanctionnait !!

CHAPITRE II

LE JEU DANS LES VILLES D'EAUX

Normalement, la loi du 18 juillet 1836 aurait dû être appliquée à tout le territoire ; en particulier, les maisons qui avaient pu s'établir dans les villes d'eaux, par application de l'article 4 du décret du 24 juin 1806, et auxquelles le Code pénal n'avait pas été opposé, auraient dû fermer leurs portes.

Il n'en fut rien. Les débats qui avaient précédé le vote de la nouvelle loi indiquaient nettement que l'on voulait simplement frapper les établissements de la Capitale. Et ceux-là seuls furent fermés.

Chassé de Paris, le jeu trouve un refuge dans les villes d'eaux en faveur desquelles l'Administration entend conserver toute liberté. Les anciennes maisons prennent une grande extension ; de nouvelles sont ouvertes. Pratiquement, les casinos des villes d'eaux se doublaient d'un pseudo-cercle privé où les jeux étaient pratiqués. Nous verrons, par la suite, que ces cercles, qui n'étaient que de vulgaires maisons de jeux, pouvaient quand même échapper aux poursuites (1).

Malgré l'arrivée des joueurs que Paris ne pouvait plus satisfaire, l'essor des établissements de jeux des villes d'eaux fut, toutefois, très limité jusqu'en 1870. Seules les stations

(1) V. *Infra*, pages 131 et suivantes.

de Vichy et d'Aix-les-Bains recevaient, avant cette époque, une clientèle d'ailleurs restreinte de voyageurs fortunés. Mais, immédiatement après la guerre contre l'Allemagne, l'exode vers les stations thermales s'accrut ; la vogue des villes d'eaux alla grandissante. Chaque année, les chemins de fer, dont le pays commençait à se couvrir, y amenaient un nombre toujours plus grand de malades, de touristes et... aussi de favorisés de la fortune avides de plaisirs, dont le jeu n'était pas des moindres.

Naturellement, casinos et cercles surgirent de toutes parts ; l'Administration fut aussi bienveillante que par le passé à leur égard et ferma les yeux.

Les communes ne devaient pas tarder d'exploiter cette situation à leur profit. D'ailleurs, rien de plus facile. Les municipalités, à qui appartient la direction de la police municipale, subordonneront toujours l'autorisation de jeux — qu'elles ne peuvent valablement accorder, puisque les lois prohibent expressément toute sorte de jeu — au paiement de sommes importantes à la commune sous la forme de subventions.

En 1897, par exemple, la Compagnie fermière de Vichy se voit concéder les sources, les bains, le casino et le théâtre. En revanche, la convention passée à cette occasion avec l'Etat stipule « des frais et des charges considérables » (1) que, tacitement, l'on entendait bien faire couvrir en partie par le bénéfice des petits chevaux et de la cagnotte du casino exploité par les locataires de la Compagnie fermière. A la même époque, le Cercle International, ouvert dans la même ville, devait participer à des subventions diverses pour une somme de 280.000 francs. Il faut d'ailleurs reconnaître que ces subventions et ces charges, dont le paiement incombait aux établissements de jeux, ne constituaient qu'une compensation légitime des dépenses

(1) Gasser, page 70.

somptuaires que la commune devait consacrer aux embellissements et aux améliorations de toutes sortes exigées par des visiteurs difficiles.

Ce régime dura jusqu'en 1907. Les prélèvements subis par les maisons de jeux n'étaient autorisés par aucune loi; la tenue de ces maisons elle-même n'avait aucune apparence de légalité... cependant, malgré l'article 410 du Code pénal et la loi du 18 juillet 1836, le législateur... donnait son consentement tacite à tous ces agissements (1).

(1) Supra, page 16.

CHAPITRE III

LES CERCLES AUTRES QUE CEUX DES VILLES D'EAUX A PARTIR DE 1838

Ces cercles se distinguent des précédents parce qu'ils ont leur siège dans les villes qui ne sont pas « stations balnéaires, thermales et climatiques ». De plus, ils ont une existence indépendante et ne sont pas rattachés à un autre établissement, même sous une forme déguisée.

Les premiers sont nés dès que la loi du 18 juillet 1836 eut prohibé les jeux publics.

Certains furent constitués par les anciens tenanciers de maisons supprimées qui, sous le couvert de former une association privée dénommée cercle, n'avaient d'autre but que de tourner la prohibition de la loi.

En second lieu, d'autres établissements durent leur existence à l'initiative de particuliers désireux de pouvoir se réunir pour causer et, subsidiairement, pour jouer entre eux.

D'ailleurs, les uns et les autres se réclamaient des lois sur les associations — articles 291 et 292 du Code pénal d'abord, loi du 1^{er} juillet 1901 ensuite — et devaient, sous peine d'être déclarés illicites, avoir un but officiel autre que le jeu.

(1) Cette expression n'a été employée officiellement, pour la première fois, que dans la loi du 15 juin 1907. Nous la faisons figurer dans cette partie historique car, même avant 1907, il y avait en fait une différence de régime entre les cercles annexés aux casinos et ceux des autres villes.

Aux deux origines que nous venons de signaler correspondent les cercles dits « ouverts » et ceux qualifiés de « fermés ». Les premiers sont de véritables maisons de jeux, qui se distinguent nettement des autres pour lesquels les conditions d'admission sont telles que leur caractère de lieu privé est indéniable. Il semble donc qu'il eût été facile de soumettre les cercles fermés à des conditions plus douces que celles imposées aux cercles ouverts. Il n'en a rien été, au point de vue fiscal tout au moins.

Le 16 septembre 1871, en effet, paraît une loi qui soumet les cercles et les lieux de réunion à une taxe spéciale comportant un droit sur les cotisations et un droit sur la valeur locative des lieux loués (1). Or, à l'égard de cette taxe, la situation des cercles fermés est nettement défavorable.

D'abord, la valeur locative des immeubles qu'ils occupent est élevée, puisque ces établissements doivent, pour complaire aux exigences de leurs membres, posséder outre les salles de jeux et les salles à manger, des bibliothèques, des salles d'armes, des billards, des salons de lecture, etc. De plus, la cotisation annuelle de chaque membre est importante, puisqu'elle constitue l'une des principales ressources destinées au paiement des dépenses élevées que la gestion du cercle impose. Double raison pour que la taxe de la loi du 16 septembre 1871 soit très lourde.

Bien au contraire, les cercles ouverts ont vis-à-vis d'elle une situation privilégiée : les éléments d'imposition sont particulièrement réduits du fait, d'une part, que n'ayant besoin que des salles de jeux et des salles à manger, la valeur locative des locaux occupés est très inférieure à celle payée par les cercles fermés, et, d'autre part, que les cotisations sont généralement infimes ; deux raisons à cela : c'est une façon de recruter facilement la clientèle ; il n'y

(1) *Infra*, pages 179 et suivantes.

a pas de dépenses à couvrir, celles-ci étant entièrement défrayées par les prélèvements sur le jeu.

Ainsi, notre taxe accable les cercles fermés ne réalisant aucun profit, tandis que les cercles ouverts, dont les bénéfices sont énormes, en sont pour ainsi dire exemptés.

Pour comble, les charges des cercles fermés sont encore accrues du montant des impôts assis sur les immeubles qu'ils occupent : impôt foncier, impôt des portes et fenêtres et autres taxes variées qui généralement leur font cortège ; tous sont très élevés puisque établis sur des locaux importants et souvent somptueux. A l'opposé, les modestes salles du cercle dénommé ouvert ne sont assujetties qu'à une contribution tout à fait disproportionnée aux bénéfices qu'elles procurent.

Aussi, le législateur en se mettant à l'œuvre pour étudier le projet qui est devenu la loi du 30 juin 1923, s'est trouvé placé en présence d'une situation paradoxale : d'un côté, des établissements fonctionnant en marge de la légalité puisque pratiquement ouverts à tout venant, et qui, par ailleurs, sont exemptés de toute charge importante ; de l'autre, des associations fonctionnant conformément aux lois mais qui, cependant, versent chaque année des sommes considérables au Trésor, et qui seraient acculées à la dissolution si l'on voulait, en outre, leur faire payer un impôt sur les maigres ressources qu'elles tirent du jeu. Nous verrons plus loin comment nos Assemblées législatives ont résolu le problème qui leur était soumis (1).

(1) *Infra*, pages 144 et suivantes.

CHAPITRE IV

LE PARI ET LA LOTERIE

Le pari et la loterie n'ont pas donné lieu à de semblables pratiques. L'examen que nous allons en faire suffira pour déterminer les caractères généraux de la fiscalité à leur égard.

CHAPITRE V

CONCLUSION

Désormais, nous pouvons fixer les idées directrices qui, jusqu'au début du xx^e siècle, ont dominé la législation fiscale des jeux.

D'abord, un précepte sans cesse répété : le jeu est immoral et illicite ; en conséquence, il ne peut être assujéti à un impôt. Et, tout de suite, une opposition profonde qui s'affirme : les règles trop rigoureuses ne sont pas observées ; les mœurs en imposent au précepte qui s'assouplit : avec la complicité des pouvoirs publics, les communes et même l'Etat, font payer un lourd tribut au jeu. Mais ce régime accorde néanmoins une demi-satisfaction aux puritains de la doctrine traditionnelle : il n'est, en effet, question que de taxes et de subventions ou encore de prélèvements indirects sur le jeu. Si l'on fait abstraction des quelques charges qui grèvent la loterie quand elle est exceptionnellement autorisée, c'est seulement la loi du 25 juin 1920 qui frappe le produit des jeux d'un « droit » au profit du Trésor. Quant au mot « impôt », il n'apparaît, pour la première fois, que dans l'article 48 de la loi du 30 juin 1923. A cette époque, pas un défenseur ne se présente pour défendre l'ancienne conception : l'impôt est mis au service de la morale ; loin de s'exclure, l'un et l'autre se complètent au mieux des intérêts des individus.

TITRE III

La Loterie

CHAPITRE I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES ET HISTORIQUE

Les personnes qui participent à la loterie achètent des billets ou des titres permettant de prendre part à une distribution d'objets ou d'espèces déterminée par la voie du sort. Le plus souvent, l'organisateur de cette catégorie de jeu ne restitue aux joueurs qu'une partie des sommes qu'il a reçues d'eux : la différence constitue le bénéfice de l'opération.

L'attrait de la loterie est d'autant plus grand pour son auteur que le bénéfice, facile à déterminer à l'avance, est certain. D'un autre côté, ce jeu a la faveur du grand public, qui, moyennant une somme le plus souvent très modique, peut espérer des gains importants.

Aussi, dès le xv^e siècle, la loterie a été pratiquée. Ce fut d'abord en Italie, à Venise notamment et à Rome et à Gênes, puis en France où elle s'implanta sous le règne de François I^{er}, pendant les guerres d'Italie.

Organisée, à l'origine, par des particuliers, la loterie n'en produisait pas moins des bénéfices au Trésor qui pré-

levait certains droits sur son produit. Mais le Parlement s'érigea vite en censeur impitoyable de ce nouveau jeu qu'il empêcha, de ce fait, d'avoir jamais un gros succès pendant cette première période.

A la fin du xvii^e siècle et au début du xviii^e, *la royauté* emploie la loterie à son profit. Dès cette époque, apparaissent les loteries des rentes et de remboursement. Par contre, les demandes des particuliers reçoivent rarement bon accueil. Néanmoins, il faut en excepter les loteries dont le but est de pourvoir, dans une certaine mesure, aux dépenses qui pourraient incomber directement à l'Etat. Ainsi se fondent « la loterie générale en faveur des œuvres pies » (1), « la loterie des enfants trouvés » (2), « la loterie de la Piété » (3), la loterie de l'Ecole Royale militaire » (4).

Finalement, le 30 juin 1776, la loterie d'Etat fait définitivement son apparition avec « la loterie royale de France ». Désormais, les loteries particulières perdent complètement la faveur qu'elles avaient eue pendant un moment. D'ailleurs, la loi du 28 vendémiaire An II les interdit d'une façon absolue.

La loterie royale elle-même est supprimée peu après (5), à la demande du Conseil général de Paris. Mais elle réapparaît très vite (6), car le besoin d'argent est de plus en plus pressant. Entre temps, d'ailleurs, l'aliénation des biens nationaux par voie de loterie avait été permise (7).

De la Révolution à 1836, la loterie officielle fonctionne sans interruption. Les autres sont illégales, et leur établissement est puni par le Code pénal (8).

(1) Edit du 22 janvier 1741.

(2) Edit du 7 décembre 1754.

(3) Edit du 7 septembre 1762.

(4) Edit du 15 octobre 1757.

(5) Loi du 25 brumaire An II.

(6) Loi du 9 vendémiaire An VI.

(7) Loi du 29 germinal An II.

(8) Articles 410, 475, 477.

Malgré cette dernière prohibition, et à la faveur d'une jurisprudence hésitante, des loteries clandestines s'organisent ; leur nombre s'accroît avec la suppression de la loterie royale par la loi du 21 avril 1832, à partir du 1^{er} janvier 1836. Une disposition devint vite nécessaire pour mettre un terme à cette situation. Le Parlement le comprit et vota la loi du 21 mai 1836 qui maintient la prohibition antérieure en y apportant, néanmoins, certaines exceptions.

CHAPITRE II

LA LOI DU 21 MAI 1836

Prohibition de toute loterie.

La loi du 21 mai 1836 est le texte fondamental de la matière.

Elle édicte tout d'abord une défense générale : « les loteries de toute espèce sont prohibées » (1). L'article 2, qui suit immédiatement cette brève déclaration, en précise la portée :

« Sont réputées loteries et interdites comme telles, les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dus au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort. »

Les articles 3 et 4 déterminent les peines applicables aux contraventions qui seront relevées, et les personnes susceptibles d'être punies.

Enfin, l'article 5 vient apporter un tempérament à la rigueur de ceux qui l'ont précédé :

« Seront exceptées des dispositions des articles 1 et 2 ci-dessus, les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des œuvres de bienfaisance ou à l'encouragement

(1) Article 1 de la loi.

des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique. »

Une ordonnance du 29 mai 1844 a fixé les règles à observer pour autoriser les loteries qui peuvent être exceptionnellement tolérées en vertu de ce dernier article de la loi.

Domaine de la loi.

Ce qui caractérise essentiellement la loterie, c'est l'acquisition d'un bien par la voie du sort. Le fait, pour un journal, d'attribuer des primes à ceux de ses lecteurs qui auront la chance d'acheter un numéro déterminé ; la vente d'un bien dont l'acquéreur est désigné par voie du sort parmi les souscripteurs de billets ; l'émission d'un emprunt amortissable dont certains titres seront remboursés à des taux très élevés au hasard des tirages, voilà des modes très fréquents de la loterie. D'ailleurs, pour qu'il y ait loterie, il suffit que le sort entre comme facteur de gain de l'opération et non comme base unique ou fait principal(1).

Par contre, les opérations dont le terme seulement est déterminé par le sort ne peuvent être qualifiées de loteries (2). Ici l'élément incertain n'est pas le résultat, mais bien la date de son exigibilité. L'exemple le plus fréquent est celui du remboursement d'obligations avec prime uniforme : de toute façon, le créancier est assuré d'en recevoir le montant ; la date du payement dépend seule du hasard.

Par analogie, on ne doit pas étendre l'interdiction de

(1) Loi du 18 avril 1924. Avant le vote de cette loi, la jurisprudence avait singulièrement élargi la notion de jeu de hasard ; il y avait loterie lorsque le hasard prédominait sur l'intelligence et non pas seulement quand le gain ou la perte dépendaient uniquement du hasard. En ce sens, Arexy, page 128.

(2) Les arrêts, à ce sujet, sont nombreux : Lyon, 22 mars 1905 ; Cassation, 24 avril 1902.

la loi du 21 mai 1836 aux assurances qui permettent seulement aux assurés d'avoir la chance, en cas de sinistre, de conserver ce qu'ils possèdent (1).

Des exceptions.

Les exceptions à l'interdiction générale de l'article 1 de la loi du 21 mai 1836 sont au nombre de deux.

D'abord, la tolérance de l'article 2 de la même loi. Pour en bénéficier, la loterie doit satisfaire à des conditions de fond et de forme.

Au fond, l'enjeu ne peut être constitué que par des objets mobiliers ; le produit doit être exclusivement destiné aux œuvres de bienfaisance ou à l'encouragement aux arts (2). Une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 1^{er} mars 1910, permet d'étendre aux établissements qui accomplissent accidentellement et accessoirement certains actes qui rentrent dans les prévisions de l'article 5, le bénéfice de la dérogation. De plus, en vue de donner aux associations d'anciens combattants et de mutilés un nouveau témoignage de sollicitude, le Gouvernement a permis aux groupements de ce genre d'organiser des loteries (3).

En la forme, les conditions à remplir sont déterminées par l'ordonnance du 29 mai 1844 et la circulaire du 22 décembre 1845. Les autorisations sont accordées par les Préfets (4) sur la proposition des Maires (5); elles sont limi-

(1) V. en ce sens: Répertoire Dalloz, année 1915, page 722.

(2) Pour le sens à donner aux expressions « œuvres de bienfaisance » et « encouragement aux arts », consulter: circulaire du Ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1858; dépêche du 11 juillet 1911 adressée par le Ministre de l'Intérieur au Gouverneur Général de l'Algérie.

(3) Circulaires du Ministre de l'Intérieur des 15 juin 1922 et 21 avril 1923.

(4) Une circulaire du 2 décembre 1927 a déterminé comme il suit les compétences à ce sujet. Les Sous-Préfets peuvent autoriser les loteries dont le capital n'excédera pas 10.000 francs; le même pouvoir appartient aux Préfets, jusqu'à concurrence de 25.000 francs; au-delà de cette somme et jusqu'à 50.000 francs (capital limite), le Préfet ne peut accorder l'autorisation qu'après examen de la demande par le Ministre.

(5) L'avis du Maire est obligatoire; en ce sens, circulaire du Ministre de l'Intérieur du 4 novembre 1858.

tées à un tirage, et les billets ne peuvent être vendus que dans une circonscription fixée très nettement ; les tirages sont soumis au contrôle de l'autorité municipale ; enfin, il doit être justifié de l'emploi des produits de la loterie. Plus spécialement, les formes auxquelles sont assujetties les loteries organisées au profit des groupements d'anciens combattants et de mutilés sont précisées par les circulaires du Ministre de l'Intérieur des 15 juin 1922 et 21 avril 1923.

En deuxième lieu, le législateur a permis, à plusieurs reprises, l'établissement de loteries dans un but d'intérêt général. Citons comme principaux bénéficiaires : le Crédit Foncier de France, la Ville de Paris, le « Crédit national pour faciliter la réparation des dommages causés par la guerre », qui ont été autorisés à émettre des emprunts avec lots quelquefois très importants.

Mais nous sommes ici en présence de textes d'exception qu'il faut toujours interpréter restrictivement, même à l'égard de ceux au profit desquels ils ont été votés. Notamment, les tribunaux considèrent qu'il y a loterie prohibée toutes les fois que les conditions de création ou de vente des valeurs ne sont pas observées ; de même, ils attachent la plus grande importance au maintien des chances de gain (1) et du nombre des tirages, à l'obligation pour le vendeur de faire connaître immédiatement les numéros des titres. En vue de mettre un terme à des abus fréquents présentant un caractère frauduleux, et qui consistaient à tromper la confiance des acheteurs en leur vendant des titres auxquels étaient attachées des chances aléatoires, autres que celles prévues par l'autorisation d'émission, le législateur a réglementé la cession des valeurs à lots d'une façon sévère. Tel est l'objet de la loi du 12 mars 1900 qui complète la loi du 21 mai 1836.

(1) Douai, 6 août 1883 ; Cassation, 31 janvier 1885.

CHAPITRE III

LA LOTERIE AU POINT DE VUE FISCAL

Les formes de la loterie exceptionnellement autorisées participent de trois façons différentes au payement des dépenses publiques.

En premier lieu, la loterie peut n'avoir d'autre but que de réaliser un bénéfice au profit d'œuvres d'utilité générale ; en cela, elle supplée aux subventions et autres charges qui, normalement, grèveraient le Budget de l'Etat. Dans cette catégorie rentrent la plupart des loteries organisées en vertu de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836.

En second lieu, les lots attachés au remboursement de certains titres ne sont que des modalités d'amortissement d'emprunts. Directement, ces lots constituent pour le débiteur une charge supplémentaire qui peut paraître très onéreuse. Mais la perspective d'une plus-value importante des fonds placés est un attrait de tout premier ordre pour le capitaliste. Aussi, est-il moins exigeant quant au taux de l'intérêt, de telle sorte que le remboursement avec lots est, indirectement, un moyen efficace d'atténuer les charges de l'emprunt dont il assure, en outre, plus pleinement le succès. En particulier, quand un avantage de ce genre est attaché aux emprunts publics, d'établissements publics ou d'œuvres d'intérêt général, il y a certainement diminution des charges de la collectivité.

Enfin, toutes les fois que la loi n'en décide pas autrement, les lots remboursés sont assujettis à un impôt d'au-

tant plus lourd qu'il y a pour leurs bénéficiaires un gain sans effort.

Ainsi, quoique réprouvée par la morale et malgré la prohibition générale édictée contre elle, la loterie est comprise dans la longue liste des moyens financiers de l'Etat.

La loterie au profit des œuvres de bienfaisance ou comme encouragement aux arts.

Pour dire vrai, la loterie n'apporte qu'une contribution bien modeste aux dépenses de cette nature.

A cela, une double raison : l'obligation de limiter les lots aux seuls objets mobiliers dont l'utilité est aléatoire pour le gagnant ; le cercle restreint où la publicité peut être faite (1).

De toute évidence, en effet, il faut reconnaître que le législateur a restreint notablement la portée de l'exception de l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 en donnant une limitation très rigoureuse de la composition des enjeux. L'attrait d'un gain pécuniaire, l'appât d'une somme importante, sont des stimulants décisifs pour les joueurs, les seuls suffisamment persuasifs pour délier la bourse du grand public. A l'opposé, un objet mobilier, quelle qu'en soit la valeur (1), ne peut susciter un semblable enthousiasme : il peut échoir à une personne pour laquelle il ne sera d'aucune utilité ; il flatte moins l'instinct de lucre que la perspective de devenir propriétaire d'une somme importante.

Mais, très vite, les organisateurs de loteries se sont ingénies de donner à l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, un sens très large permettant de comprendre parmi les lots non seulement des objets mobiliers proprement dits, mais encore tous les biens qui sont meubles suivant les

(1) D'ailleurs, les loteries établies au profit des œuvres de bienfaisance ou comme encouragement aux arts, ne sont autorisées que jusqu'à concurrence de 50.000 francs au maximum (circulaire du Ministre de l'Intérieur du 2 décembre 1927).

disposition du Code civil. Leurs efforts n'ont pas été vains. C'est pourquoi des valeurs mobilières et des bons de la Défense nationale peuvent voisiner dans les tombolas avec l'assortiment le plus varié de bibelots. L'Administration, de plus en plus libérale, a même autorisé des loteries avec lots en argent en donnant à l'expression « objets mobiliers » une extension inattendue (1). Un autre moyen, très employé pour tourner la loi, consiste à organiser une loterie dont certains lots en nature sont repris par le commerçant qui les a donnés ou vendus, pour un certain prix payable en espèces.

Ainsi, l'exception instituée au profit des œuvres de bienfaisance permet maintenant l'organisation de deux catégories de loteries : la tombola où l'enjeu doit être exclusivement composé d'objets mobiliers proprement dits, et la loterie ordinaire dont quelques lots, et même tous, peuvent être constitués en numéraire.

Malgré cette très bienveillante interprétation des textes, il ne faut nullement s'exagérer les ressources que les œuvres de bienfaisance peuvent attendre de la loterie. Les arguments que nous avons signalés n'ont pas perdu leur valeur, renforcés qu'ils sont, au contraire, par l'impossibilité à peu près complète d'obtenir le renouvellement de l'autorisation prévue à l'article 5 *in fine*, qui n'est valable que pour une seule fois.

D'ailleurs, l'Administration elle-même reconnaît le peu d'efficacité de la loterie. La circulaire du 4 novembre 1858, adressée par le Ministre de l'Intérieur aux Préfets, est caractéristique à ce sujet :

« L'ensemble de ces dispositions a pour objet de restreindre plutôt que d'étendre les facilités en matière de grande loteries. Cette détermination m'est inspirée non

(1) *Répertoire général alphabétique du Droit Français*. Tome 26, page 691, n° 96.

seulement par la volonté d'exécuter strictement la loi de 1836, et de n'accueillir les demandes de loteries qu'à titre tout à fait exceptionnel, mais encore par l'intérêt même de nombreux pétitionnaires qui, animés des intentions les plus charitables et les plus louables, s'abusent gravement sur l'efficacité de la loterie, et se figurent qu'ils se procureront aisément par ce moyen les ressources nécessaires à une œuvre bienfaisante ou utile. Les petites loteries de bienfaisance, organisées avec le concours de l'autorité municipale, peuvent être efficaces en demeurant morales, car elles représentent l'une des formes multiples sous lesquelles la charité privée s'ingénie à répandre ses bienfaits et à soulager la misère. Les loteries dont le capital dépasse la proportion des ressources réalisables dans un rayon peu étendu et qui doivent, par conséquent, recourir aux annonces, aux primes, aux procédés industriels, ont toujours eu, et surtout dans ces derniers temps, une existence bien difficile. »

Et le Ministre de l'Intérieur de conclure: « Il convient donc d'apporter une extrême prudence dans les autorisations que la loi permet exceptionnellement, et de ne concéder les loteries qu'après s'être bien assuré, non seulement du caractère de l'œuvre qu'il s'agit d'assister, mais encore des conditions de succès. »

Ce jugement, auquel la très haute situation de celui qui le porte confère une autorité indiscutable, confirme pleinement ce que nous avons annoncé au début de ce paragraphe : les œuvres de bienfaisance, pas plus que les œuvres d'encouragement aux arts, ne peuvent attendre de la loterie un complément appréciable de ressources.

Les valeurs à lots.

Les lois qui autorisent les valeurs à lots n'ont été votées que dans l'intérêt supérieur de l'Etat.

Parmi les principaux bénéficiaires, nous relevons des

départements (1), certaines grandes villes (2), de vastes entreprises (3). Plus près de nous, le Crédit National a obtenu l'autorisation d'émettre une longue série d'emprunts remboursables avec lots très importants : « Les émissions d'obligations... seront autorisées par des arrêtés du Ministre des Finances qui en fixeront les conditions et les modalités. Il pourra, en vertu de ces arrêtés, être attribué aux obligations des lots et des primes au moment du remboursement. » (4). Enfin, dans un autre but, il s'agit ici d'encouragements aux arts, à l'industrie et au commerce, les expositions de 1889 (5), de 1900 (6), l'exposition internationale des arts décoratifs et industriels modernes de 1925 (7), ont obtenu de semblables avantages.

En ce qui concerne le Crédit Foncier, une faveur plus grande lui a même été accordée. Cet établissement peut émettre des emprunts à lots avec la seule autorisation du Ministre des Finances (8).

L'énumération que nous venons de faire, quoique incomplète, montre clairement que les pouvoirs publics ont très souvent recours à la loterie pour favoriser le placement d'emprunts profitant à la collectivité et suppléant, dans une certaine mesure, à l'insuffisance des recettes budgé-

(1) Seine, loi du 17 juillet 1856.

Nord, décret-loi du 12 octobre 1870.

(2) Paris, lois du 12 juillet 1865, 18 août 1869, etc.

Lyon, loi du 23 décembre 1879.

La loi du 27 décembre 1927, article 82, a autorisé l'émission d'emprunts à lots par la Ville de Paris et le Département de la Seine, à condition « que la moyenne annuelle de lots demeure inférieure à 0,40 pour cent du montant nominal de l'emprunt et que ce montant nominal soit au moins égal à 250 millions.

(3) Compagnie Interocéanique du canal de Panama : Lois des 8 juin 1888 et 15 juillet 1889.

Compagnie du canal de Suez : Loi du 16 juin 1868.

(4) Loi du 10 octobre 1919, article 4.

(5) Loi du 4 avril 1889.

(6) Loi du 13 juin 1896.

(7) Loi du 10 avril 1923.

(8) Décret-loi du 28 avril 1852.

taires. Encore une fois, il nous est donné de constater que la théorie de la non contribution du jeu au payement des dépenses publiques est mise en échec.

Impôts frappant la loterie.

En dehors de cette contribution indirecte que nous venons d'examiner, la loterie est en outre assujettie à plusieurs catégories d'impôts.

a) Impôts sur les billets.

1° Droit de timbre. — Le billet de loterie est tantôt considéré comme un reçu, tantôt comme un bon ou titre négociable. Dans le premier cas, le tarif des timbres-quittances doit être appliqué ; considéré au contraire comme effet négociable, le billet est frappé du droit de quinze centimes pour cent.

Néanmoins, il paraît plus logique d'assimiler le billet de loterie au titre d'un contrat aléatoire de jeu conclu entre les parties et permettant de réclamer le lot. A ce titre, on doit le soumettre au timbre de dimension. Cette manière de voir est conforme à l'opinion des auteurs (1), et c'est en ce sens que la jurisprudence s'est établie (2).

En pratique, les billets ne sont jamais soumis au timbre : l'Administration s'abstient de relever les contraventions de ce genre. Cette tolérance s'explique par la disproportion qu'il y aurait, surtout si le timbre de dimension était appliqué, entre le prix relativement peu élevé du billet et le montant du droit de timbre (3).

2° Droit d'enregistrement. — Lorsqu'il est produit en justice ou devant une autorité constituée, le billet de loterie est sujet à l'enregistrement. La même formalité doit être accomplie s'il est relaté dans un acte public (4).

(1) Carpentier et Frère Jouan du Saint. Tome 26, page 701, nos 240 et suivants.

(2) Cassation, 30 novembre 1807.

(3) Carpentier et Frère Jouan du Saint. Tome 26, page 791, n° 239.

(4) Loi du 22 frimaire An VII.

3° Vente et mutation par décès. — La vente du billet constitue une cession de créance passible, comme telle, du droit proportionnel sur le prix de vente ; la transmission par décès est soumise au droit de mutation par décès.

b) *Impôts sur les obligations à lots.*

Les obligations à lots sont des valeurs mobilières semblables aux autres et soumises aux mêmes impôts : droit de timbre, impôt de transmission, droit de transfert, impôt sur le revenu des valeurs mobilières. De même, les titres de ce genre doivent être compris dans l'actif des successions.

c) *Impôt spécial sur les lots.*

L'article 5 de la loi du 21 juin 1875 assujettit à la taxe de 3 % sur le revenu des valeurs mobilières les lots payés aux porteurs d'obligations, effets publics et tous autres titres d'emprunts. La valeur imposable est déterminée par la valeur des lots exprimée en monnaie française, déduction faite du prix de souscription s'il est remboursé en même temps.

Le taux de 3 % a été augmenté à plusieurs reprises depuis 1875. Dernièrement, la loi du 3 août 1926 l'a porté à 36 %, sans décimes, à compter du 1^{er} janvier 1927 (1).

d) *Exonérations d'impôts.*

Les lois ou les décisions administratives autorisant l'organisation des loteries prévoient souvent des exonérations aux impôts et taxes que nous venons d'énumérer. Les raisons de ces immunités fiscales découlent du but en vue duquel la loterie a été organisée : encouragement, secours, assistance.

A ce sujet, il convient de signaler tout particulièrement

(1) Article 71 des lois sur les valeurs mobilières codifiées. (Décret du 28 décembre 1926).

le cas des valeurs à lots émises par le Crédit National : aucune loi ne les exonère des impôts les plus lourds qui devraient normalement les frapper ; mais, en fait, les porteurs ne payent aucun impôt, tout au moins d'une façon directe, car chacun des arrêtés autorisant les divers emprunts a spécifié « que le Crédit National prend à sa charge tous impôts français présents et futurs portant sur les coupons, primes et lots. » (1).

Nous n'étudierons pas davantage ces dérogations à la règle générale. Il nous suffit de les avoir signalées. Remarquons, toutefois, que les avantages qu'elles procurent constituent une véritable prime au jeu, dont la justification serait souvent difficile à établir du simple point de vue moral.

(1) Arrêté du 21 novembre 1919 autorisant l'emprunt 5 % 1919, par exemple.

CHAPITRE IV

LES LOTERIES ÉTRANGÈRES

Les loteries étrangères ne sont pas autorisées en France ; c'est logique, car il ne pouvait leur être accordé un statut moins rigoureux que celui adopté pour les loteries françaises. En conséquence, la loi du 21 mai 1836, article 4, permet d'appliquer « aux auteurs, entrepreneurs ou agents des loteries... étrangères » les peines qu'elle édicte.

Dans le courant de ces dernières années, le Ministre de l'Intérieur a renouvelé aux Préfets, en termes impératifs, les instructions déjà données à ce sujet (1). Le style employé atteste tout l'intérêt que le Gouvernement attache à l'interdiction générale qui frappe les loteries étrangères.

(1) Circulaires du 11 décembre 1924 et du 10 février 1926.

CHAPITRE V

CONCLUSION

Il n'y a pas, en France, d'institution semblable à la Loterie Royale dont le bénéfice entre directement dans les caisses du Trésor. Mais le principe de l'interdiction qui est posé par l'article premier de la loi du 21 mai 1836, n'est resté intangible qu'à l'égard des loteries organisées au profit de particuliers. Par contre, il a subi des atteintes sérieuses toutes les fois que, par voie oblique, la collectivité pouvait en retirer avantage.

Cet état de choses, critiquable en soi, ne semble pas cependant mériter une très vive réprobation. La loterie, quand elle est permise, se voit contenue dans des limites bien déterminées ; soumise au contrôle de l'Administration, elle fonctionne honnêtement, et les dangers qu'elle peut faire courir sont très réduits. En outre, le bénéfice qu'elle procure n'est qu'un prélèvement bien modeste auquel, d'ailleurs, le souscripteur s'est soumis volontairement.

En regard, les avantages que la loterie permet d'obtenir, bien que très limités, n'en sont pas moins intéressants. Les émissions de valeurs à lots, surtout, ont assuré à maintes reprises le succès des emprunts émis par des collectivités dont la bonne marche est profitable aux intérêts de l'Etat. En particulier, l'influence que peut exercer l'espoir d'être l'heureux attributaire d'un lot est indéniable en période de resserrement de crédit ou de dépréciation monétaire :

l'exemple des emprunts émis par le Crédit National est caractéristique à cet égard.

Allons-nous, pour terminer, faire nôtres les divers projets, parus ces dernières années, tendant à la création d'une loterie nationale en vue de l'assainissement des finances publiques ? La tentation serait grande, si on en croit les résultats mirifiques annoncés par leurs auteurs. Cependant, il nous semble plus raisonnable de dire que la loterie peut rendre de grands services quand elle est organisée sérieusement et qu'il n'est pas toujours expédient de dresser contre elle les foudres des réformateurs sociaux ; mais, de là, à en faire la panacée universelle, comme certains l'ont prétendu, il y a loin : pour nous, les résultats bienfaisants de la loterie ne pourront jamais être que très limités.

TITRE IV

Le Pari

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

Définition.

Le pari est un contrat synallagmatique à titre onéreux, dont la réalisation est entièrement subordonnée à un événement incertain.

Il y a pari toutes les fois que deux personnes ou deux groupes de personnes, affirmant sur l'existence d'un fait ou la réalisation d'un événement des prétentions opposées, s'engagent réciproquement à payer à celles d'entre elles dont la prévision est confirmée par les faits, le montant d'un enjeu fixé à l'avance ou à exécuter en leur faveur une obligation déterminée.

Le pari au point de vue Civil.

Le pari, qui « a les mêmes vices originels et les mêmes dangers que le jeu » (1), est assimilé à ce dernier par le Code civil (2).

(1) Discours de M. Siméon au Tribunal.

(2) Article 1964.

Le contrat de pari est donc licite, mais il doit être exécuté dans les mêmes conditions que le contrat de jeu. Nulle action n'est possible, par conséquent, contre celui qui se refuse d'exécuter volontairement les engagements pris, sauf, toutefois, l'exception de l'article 1966 du Code civil (1) que l'on est d'accord d'appliquer au pari, bien que sa rédaction ne le formule pas expressément (2).

Au sujet de cette exception, les controverses n'ont pas manqué pour désigner ceux qui pouvaient l'invoquer à leur profit.

Pour les uns, l'action ne serait accordée qu'à ceux qui prennent part personnellement aux paris ; pour d'autres, le bénéfice en serait étendu à tous les joueurs quels qu'ils soient, même aux simples spectateurs qui parient seulement sur le résultat de la partie sans y prendre part ; enfin, dans un troisième système, l'action serait refusée aux joueurs qui s'en remettent exclusivement au hasard de les favoriser, sans adresse ou combinaisons de leur part.

La jurisprudence paraît s'être fixée dans le sens des tenants de la première opinion (Tribunal de la Seine, 4 janvier 1893; Tribunal de commerce de la Seine, 2 juin 1893). D'ailleurs, cette interprétation est la plus conforme aux raisons d'intérêt général qui, seules, ont motivé le vote de l'article 1.966.

Les auteurs les plus qualifiés se rangent également à cet avis, notamment en ce qui concerne les paris engagés sur les courses de chevaux : « ceux (les paris) qui ont lieu entre personnes étrangères à la course sont dépourvus de toute action civile en paiement de la part du gagnant. » (3).

(1) *Supra*, page 11.

(2) *Paris*, 10 juillet 1902.

(3) *Dalloz, Répertoire pratique*, tome VII, page 362.

Le pari au point de vue Pénal.

Le pari, comme le jeu, n'est pas prohibé en principe par nos lois pénales ; on lui applique seulement les dispositions restrictives des articles 410 et 475 du Code pénal relatives soit à la tenue des maisons de jeux, soit à l'exercice des jeux sur la voie publique. Toutefois, « ces dispositions ne sont applicables qu'autant qu'il s'agit de paris de hasard, c'est-à-dire dans lesquels les joueurs ne peuvent apprécier les chances favorables incertaines » (1). Et, lorsque cette condition est remplie, la convention de pari est répréhensible, que les jeux sur lesquels les paris sont faits soient ou non des jeux de hasard (2).

(1) Dalloz, *Dictionnaire du Droit*, page 793.

(2) En ce sens : jugement du Tribunal de commerce de la Seine du 6 juillet 1921, et arrêts Seine, 1^{er} juillet 1853, et Paris, 10 juillet 1902.

V. aussi Dalloz, *Jurisprudence générale*, 1922-2-171.

CHAPITRE II

LE PARI SUR LES COURSES DE CHEVAUX

Le pari sur les courses de chevaux est de tous le plus répandu. Il fait l'objet, en raison de son importance, d'une réglementation spéciale dont les bases sont contenues dans la loi du 2 juin 1891. Nous analyserons ce texte en détail. Auparavant, il est bon, selon nous, de présenter les différentes formes de paris sur les courses de chevaux.

Elles sont au nombre de quatre : la poule, le pari individuel, le pari au livre, le pari mutuel.

La poule.

Chaque joueur verse une somme égale ; les numéros des chevaux sont attribués par la voie du sort ; les qualités personnelles de perspicacité et de jugement des parieurs n'interviennent donc pas, et le résultat de la partie est entièrement dû au hasard. Le gagnant a la totalité des mises, déduction faite d'un léger prélèvement au profit de l'organisateur de la poule.

Ce genre de pari est peu pratiqué, car il ne peut être organisé qu'entre un nombre restreint de joueurs, une dizaine au plus.

Le pari individuel.

Cette forme est encore dénommée « pari à la cote ». Une seule personne, appelée *bookmaker*, tient le pari contre un certain nombre d'autres joueurs. Elle dresse un tableau des chevaux qui doivent courir et offre de parier sur chacun d'eux. Le choix du cheval est fait par le joueur lui-même ; le montant de l'enjeu, qui n'est pas limité, peut être

très important. Le bookmaker s'engage au paiement d'une somme égale, double, triple, quadruple, etc., du montant de la mise si le cheval est gagnant. Cette évaluation constitue ce que l'on appelle « la cote ».

Le pari individuel, quoique illégal, est très en vogue. Nous nous efforcerons d'indiquer les raisons de ce succès

Le pari au livre.

Le pari au livre est un genre de pari à la cote. Il est ainsi dénommé parce que les joueurs font simplement inscrire leurs prévisions sur un livre, sans qu'il y ait échange d'argent ou de tickets. Le règlement se fait plus tard, par différence, soit en dehors des hippodromes, soit sur place.

Nous verrons plus loin que le pari au livre jouit d'une grande faveur malgré son caractère illégal (2).

Le pari mutuel.

« Le pari mutuel est celui qui est organisé par les sociétés de courses d'une façon absolument désintéressée. » (3). Chaque parieur choisit un cheval et engage sur lui la somme qu'il désire. En échange, il reçoit des tickets. Les porteurs de tickets du cheval vainqueur ont droit à une partie proportionnelle du montant des mises. La société organisatrice ne prélève sur le total des enjeux que des sommes strictement limitées.

Ce pari, que la loi du 2 juin 1891 organise, est le seul qui soit légal. Les autres formes présentent le caractère de jeux de hasard, et tous individus les exploitant sont passibles des peines de l'article 410 du Code pénal, en vertu de cette même loi du 2 juin 1891 que nous allons analyser (4).

(1) *Infra*, pages 71 et suivantes.

(2) *Infra*, pages 72 et suivantes.

(3) *Répertoire pratique*. Dalloz. Tome VII, page 372, n° 125. Extrait des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 2 juin 1891.

(4) Les sommes engagées au mutuel étaient de 102.510.528 francs en 1891, dont 96.686.815 francs pour les sociétés parisiennes. Le chiffre s'est élevé à 1.595.294.960 francs en 1926, dont 1.404.915.570 francs pour les sociétés parisiennes.

CHAPITRE III

LA LOI DU 2 JUIN 1891

La loi du 2 juin 1891 a été votée pour répondre à une double préoccupation. D'un côté, la nécessité d'autoriser les courses de chevaux en vue de l'amélioration de la race. D'un autre, le besoin de régler les paris qui ne manqueront certainement pas de s'établir sur les courses tolérées.

Ces deux caractères ressortent très nettement de l'analyse des principales dispositions adoptées.

L'article premier de la loi subordonne l'ouverture d'un champ de courses à l'autorisation du Ministre de l'Agriculture. C'est donc le chef du département auquel est confiée la recherche de l'amélioration des races des divers animaux, qui sera l'unique juge de la nécessité de l'ouverture de l'hippodrome. Cette constatation vérifie pleinement le but recherché par le législateur de 1891 : faire une loi non pas pour permettre aux joueurs d'exercer leur passion, mais bien pour améliorer si possible la race chevaline dans notre pays.

L'article 2 précise que « seules sont autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés approuvées. » Voilà la règle ; elle est très nette, aucune discussion n'est possible quant à son sens.

Les sociétés de courses ne jouiront pas d'une autonomie complète ; leurs budgets et leurs comptes devront être soumis à l'approbation et au contrôle des Ministres de

l'Agriculture et des Finances. Cette obligation est toute naturelle, car les sociétés poursuivent un but d'intérêt général et ne doivent pas dégénérer en entreprises commerciales.

Par ailleurs, la loi du 2 juin 1891 est inexorable pour le pari sur les courses : elle en interdit l'exploitation sous quelque forme que ce soit ; les peines de l'article 410 du Code pénal seront appliquées aux auteurs de l'infraction et aux complices. Depuis 1891, une disposition nouvelle est intervenue, qui permet d'atteindre plus facilement les contrevenants (1) ; nous l'étudierons dans un chapitre ultérieur (2).

Cependant, le Parlement s'est rendu compte de l'insuffisance d'un semblable anathème pour empêcher les tenanciers des établissements clandestins d'exercer leur profession. Voilà pourquoi il a jugé expédient de permettre, par cette même loi du 2 juin 1891, aux sociétés qui auront obtenu l'autorisation d'ouvrir un champ de courses, d'organiser un pari mutuel fonctionnant sous le contrôle de l'Administration : « Les sociétés remplissant les conditions prescrites à l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du Ministre de l'Agriculture..., organiser le pari mutuel sur les champs de courses » (3) dans les formes et les conditions qui seront déterminées par un décret.

Comme l'institution du pari mutuel n'est, en somme, qu'une concession à la passion du jeu que, par ailleurs, la morale réproouve, il a paru opportun de faire participer les joueurs à une œuvre utile. De là ce « prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage » (4) dont le mécanisme va être étudié au cours de l'exposé sur le fonctionnement du pari mutuel.

(1) Loi du 4 juin 1909.

(2) *Infra*, pages 77 et 78.

(3) Loi du 2 juin 1891, article 5.

(4) Loi du 2 juin 1891, article 5.

CHAPITRE IV

LE PARI MUTUEL

Autorisé par la loi du 2 juin 1891, le pari mutuel fonctionne conformément aux dispositions contenues dans le décret du 8 décembre 1926 qui a, en quelque sorte, codifié les dispositions législatives et réglementaires antérieures (1).

Organisation.

a) *L'autorisation.*

Aucune société de courses ne peut établir le pari mutuel sur les hippodromes sans autorisation préalable. La demande d'autorisation doit être renouvelée tous les ans. Elle est transmise au Ministre de l'Agriculture par l'intermédiaire du Préfet, accompagnée :

1° Du projet de budget pour l'exercice en vue duquel l'autorisation d'installer le pari mutuel est demandée ;

2° D'un relevé des dates des journées de courses prévues pour le même exercice ;

3° Du compte de gestion détaillé de l'exercice précédent.

Le projet de budget et le compte de gestion doivent être établis d'après les modèles dressés par l'Administration.

Ils doivent être fournis, en ce qui concerne les sociétés de courses parisiennes, à des dates très précises : avant le 1^{er} décembre pour le projet de budget, et dans le mois qui suit la clôture de l'exercice pour le compte de gestion.

(1) Le décret du 8 décembre 1926 abroge formellement tous les décrets antérieurs : 7 juillet 1891, 24 novembre 1896, 18 août 1905, 29 novembre 1920 et 4 janvier 1925.

Les autres sociétés de courses, dont l'importance est beaucoup moindre, ne sont pas contraintes à l'observation de délais de rigueur.

b) *Fonctionnement.*

Le pari mutuel fonctionne sous le contrôle de l'Administration qui peut, à tout instant, même en cours d'exercice, retirer les autorisations accordées. Deux motifs de retrait sont énumérées par le décret du 8 décembre 1926 : l'inexécution des prescriptions de la loi du 2 juin 1891 ou des décrets et arrêtés pris en exécution de ladite loi ; des raisons d'ordre public. Les termes très généraux de cette deuxième cause permettent à l'Administration de mettre fin immédiatement aux abus dès qu'ils sont relevés.

Nous avons signalé précédemment (1) que le pari mutuel devait « être organisé par les sociétés de courses d'une façon absolument désintéressée. » Pratiquement, chaque joueur achète des tickets de prix uniforme correspondant au cheval qu'il a librement choisi. Une même personne peut, d'ailleurs, faire l'acquisition de plusieurs tickets. Le montant des différents enjeux engagés sur tous les chevaux prenant part à une même course est rassemblé en une seule masse. Lorsque les résultats sont connus, chaque porteur de ticket du gagnant a droit à une part proportionnelle de la somme totale. La Société doit seulement retenir les prélèvements autorisés dont elle est tenue de faire emploi selon des règles précises (2).

(1) Supra, page 57.

(2) Des paris peuvent être faits pour des chevaux placés : le n° 2 quand il y a 4 chevaux, les n°s 2 et 3 lorsqu'il y en a 8. Chaque joueur reçoit également un ticket par mise, comme pour le pari sur le gagnant. Au moment de la répartition, « toutes les mises sur les chevaux placés sont d'abord retirées, le reste de la masse à répartir est divisé en autant de parties égales qu'il y a de placés, sans pouvoir, même en cas de partage de la deuxième ou de la troisième place, excéder deux ou trois parts, suivant le cas. Chacune de ces parties est ensuite partagée au prorata des mises faites sur le cheval placé. » (Règlement sur le pari mutuel).

Les prélèvements.

La masse des enjeux subit, avant toute répartition, deux sortes de prélèvements.

a) *Le prélèvement pour frais.*

Autorisé par le décret du 7 juillet 1891, dans la limite de 10 % au maximum, ce prélèvement a été maintenu, mais sans fixation d'une limite supérieure, par le décret du 8 décembre 1926. Sa quotité est déterminée pour chaque société par l'arrêté annuel d'autorisation. En fait, les sociétés parisiennes sont régulièrement autorisées à retenir 4 %, tandis que le prélèvement effectué par les sociétés de province est toujours de 7 % (1). Le fonds ainsi constitué sert à payer les frais de fonctionnement et de surveillance du pari mutuel.

b) *Les prélèvements au profit de la collectivité.*

Ces prélèvements constituent le tribut du jeu aux dépenses d'intérêt général. Nous allons les énumérer dans l'ordre chronologique des lois qui les ont institués.

1° Prélèvements de la loi du 2 juin 1891. — Le principe en est seulement posé par cette loi ; la quotité de chacun d'eux a été fixée par le décret du 7 juillet 1891 remplacé maintenant par le décret du 8 décembre 1926. Ces prélèvements sont constitués par deux retenues, l'une de 2 % et l'autre de 1 %, au profit des œuvres de bienfaisance et de l'élevage.

2° Prélèvement de la loi du 31 mars 1903. — Il s'ajoute aux précédents. Son taux est fixé chaque année par le Ministre de l'Agriculture et peut aller jusqu'à 1 %. En fait, il atteint toujours ce maximum. Le produit est affecté à des subventions pour travaux d'adduction d'eau potable.

(1) La Société des courses de Deauville fait exception à cette règle : elle est assimilée aux sociétés parisiennes en ce qui concerne le prélèvement pour frais.

Ce prélèvement présentant la particularité de n'être effectué que si les autres que nous venons d'énumérer ne dépassent pas, au total 7 %, il en résulte que toutes les sociétés de province n'ont pas à le subir (1).

3° Prélèvements de la loi du 12 août 1919. — L'article 36 de cette loi de finances a institué, sur le montant des sommes du pari mutuel, deux prélèvements supplémentaires de 1 % qui sont affectés l'un et l'autre aux régions dévastées, le premier à l'exécution de travaux d'adduction d'eau potable, le second aux œuvres de bienfaisance. Lorsque cette affectation spéciale n'aura plus d'objet, du fait du paiement des indemnités pour dommages de guerre, les sommes qui lui étaient destinées devront aller par tiers à l'élevage, aux œuvres de bienfaisance et aux travaux d'adduction d'eau potable sur l'ensemble du territoire.

Les sociétés des départements (2) sont encore dispensées du paiement de ces prélèvements, car ceux-ci ne doivent être supportés que lorsque les prélèvements déjà appliqués au 12 août 1919 ne dépassaient pas 8 %.

4° Prélèvement de la loi du 5 août 1920. — C'est une nouvelle charge de 1 % qui n'est payée que dans le cas où les prélèvements, déjà supportés par le pari mutuel au moment où la loi a été promulguée, étaient de 10 %. En fait, toutes les sociétés de courses y sont soumises.

L'affectation du produit a varié. La première année, les établissements d'enseignement agricole seuls en ont bénéficié ; depuis, la moitié seulement leur revient, l'autre part est destinée à l'élevage.

Les prélèvements que nous venons d'étudier grèvent fortement le pari mutuel. Leur montant s'élève, au total, à 11 % y compris le prélèvement pour frais. Sur ce total, la part retenue au profit des œuvres, de l'élevage et des

(1) Sauf la société de Deauville.

(2) La société de Deauville doit encore être assimilée, à ce point de vue, aux sociétés parisiennes.

établissements agricoles, qui doit d'ailleurs être prélevée en premier lieu, varie suivant qu'il s'agit de sociétés parisiennes ou de sociétés de province (1) ; elle est de 7 % pour les premières et de 4 % pour les secondes. L'article 3 du décret du 8 décembre 1926 en donne la répartition suivante, qui résume l'énumération que nous avons faite.

« Il sera prélevé sur la masse des sommes engagées au pari mutuel et avant tout autre prélèvement :

a) Sur les hippodromes des sociétés parisiennes :

1,50 % en faveur de l'élevage ;

2 % en faveur des œuvres de bienfaisance ;

1 % supplémentaire en faveur des œuvres de bienfaisance intéressant les régions dévastées par la guerre ;

1 % pour subventions aux travaux communaux d'adduction d'eau potable ;

1 % supplémentaire pour subventions aux travaux communaux d'adduction d'eau potable intéressant les régions dévastées par la guerre ;

50 centimes % en faveur des établissements d'enseignement agricole et vétérinaire.

b) Sur les hippodromes des sociétés des départements :

1,50 % en faveur de l'élevage ;

2 % en faveur des œuvres de bienfaisance ;

0,50 % en faveur des établissements d'enseignement agricole et vétérinaire. »

Ces charges semblent atteindre le maximum ; il ne serait pas judicieux de les aggraver, car l'on risquerait de compromettre la prospérité même des courses, ce qui entraînerait nécessairement une gêne sensible de toutes les

(1) Pour l'année 1926, le montant des prélèvements s'est élevé à 105 millions 856.976 francs 54, se décomposant comme il suit : Œuvres de bienfaisance : 45.920.958 fr. 60. Elevage : 23.929.423 fr. 12. Travaux d'adduction d'eau potable : 28.030.118 fr. 80. Enseignement agricole : 7.976.476 fr. 02.

œuvres et des différents organismes à qui sont destinés les prélèvements actuels.

M. d'Audiffret-Pasquier a très bien fait ressortir ces inconvénients multiples au cours de la séance de la Chambre des députés du 12 mai 1927. Et le rapporteur de la Commission de l'Agriculture d'ajouter encore très judicieusement : « augmenter le prélèvement du mutuel, ce serait, dans un autre ordre d'idées, élever considérablement la marge du bénéfice réalisé par les bookmakers clandestins et, par la prime ainsi offerte à ces derniers, favoriser l'évasion de plus en plus considérable des enjeux qui, normalement, devraient être laissés aux guichets réguliers. » (1).

Le ministre de l'Agriculture a appuyé l'argumentation de M. d'Audiffret-Pasquier en des termes catégoriques : « Il ne faut pas dépasser certaines limites, dans l'intérêt même de la recette que l'on veut obtenir », et encore « Par conséquent, la preuve a été faite que cette augmentation (une augmentation de 1 % en faveur d'une caisse d'avances aux départements et aux communes) était une erreur. »

Le rendement des prélèvements effectués sur la masse des sommes versées au pari mutuel ne peut donc être augmenté au moyen d'une aggravation des tarifs existants. C'est plutôt par l'extension du pari mutuel en dehors des hippodromes, ou encore en rendant la loi du 2 juin 1891 applicable à d'autres courses, que l'on peut espérer des plus-values importantes. Nous ferons la critique de ces deux moyens au cours de cet exposé (2).

Emploi des Fonds.

Ce point très particulier sera traité dans une étude d'ensemble de l'affectation des prélèvements opérés sur les jeux (3).

(1) Le prélèvement sur les sommes engagées au début des six courses est même de 53 %, si l'on admet que les gagnants de chacune des courses rejouent à la suivante dans la plupart des cas.

(2) *Infra*, pages 78 et suivantes.

(3) *Infra*, pages 206 et suivantes.

Comptabilité des sociétés de courses.

Avant le décret du 8 décembre 1926, les sociétés de courses devaient distinguer, dans leurs budgets et leurs comptes, leurs ressources propres des ressources provenant du produit des prélèvements de 4 ou de 7 % sur le montant des sommes engagées au pari mutuel. Cette dualité ne permettant pas d'annuler les avances faites d'un compte à l'autre, de graves inconvénients s'ensuivirent pour lesquels aucune solution autre que l'unification de la comptabilité, n'était possible. Cette modification a été réalisée par le décret du 8 décembre 1926. Les opérations sont suivies au moyen de deux comptes : « compte d'exploitation » et « compte d'établissement », et il ne doit plus être établi qu'un seul compte de gestion.

Un fonds de réserve peut être constitué. Sa dotation ne peut dépasser en totalité l'ensemble des sommes correspondant :

« 1° Au double de la moyenne annuelle du montant des prix de courses, primes et subventions payés pendant les trois dernières années ;

« 2° Au montant des prix et primes attribués aux courses à venir prévues aux bulletins officiels ;

« 3° Au montant des débits dus en cas de cessation de fonctionnement et de rupture de contrats » (1).

Ce fonds de réserve ne doit être employé qu'après autorisation du Ministre de l'Agriculture donnée spécialement ou lors de l'approbation du budget.

Toutes les ressources, à l'exception des fonds de roulement, doivent être représentées par des valeurs mobilières de tout premier ordre (2) ; les sociétés ne peuvent acquérir que les immeubles reconnus nécessaires à leur exploitation, encore que, dans ce cas, une autorisation spéciale soit nécessaire.

(1) Décret du 8 décembre 1926, article 10.

(2) Décret du 8 décembre 1926, article 11.

Contrôle financier.

Les sociétés de courses autorisées à établir le pari mutuel sont placées, en ce qui concerne leur gestion financière, sous le contrôle de l'Inspection générale des Finances pour ce qui est des sociétés des départements de la Seine et de Seine-et-Oise. Dans les autres départements, le même contrôle est assuré par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs des finances.

Les sociétés de courses sont tenues de présenter aux représentants de l'Administration des Finances les registres, pièces comptables et tous autres documents que ces fonctionnaires jugeront nécessaires à leur contrôle.

Les projets de budget et les comptes de gestion des sociétés de courses sont examinés par une Commission nommée par le Ministre de l'Agriculture et composée de fonctionnaires appartenant au Ministère de l'Agriculture et au Ministère des Finances. Cette Commission établit un rapport et formule des observations à la suite desquels budgets et comptes sont régulièrement approuvés par le Ministre.

En outre, l'Inspection générale des Finances doit adresser à chacun des Ministres intéressés un rapport d'ensemble sur les opérations financières de l'année et l'emploi des fonds provenant des prélèvements autorisés, par les lois existantes, sur les sommes engagées au pari mutuel.

Enfin, le Ministre de l'Agriculture peut, à tout moment, faire redresser d'office, sur les livres des sociétés, les comptes qui ont donné lieu à des observations justifiées non suivies d'effet.

Emploi des tickets impayés.

Les tickets gagnants et les tickets remboursables, dans les conditions des règlements institués sur le pari mutuel, doivent être réglés dans un délai qui sera déterminé par chaque société, mais qui, en tout cas, ne peut excéder sept jours (1).

(1) Règlement du pari mutuel du 31 mars 1898.

Les fonds provenant des tickets non présentés au paiement sont, ou versés à la caisse de secours du personnel organisée par la société, ou mis à la disposition de la Caisse des dépôts et consignations pour être attribués aux œuvres de bienfaisance dans les mêmes conditions que les prélèvements autorisés au profit de ces œuvres. Mais la plupart des sociétés de courses ayant organisé une caisse de secours, le décret du 8 décembre 1926 a précisé dans quelles conditions cette caisse doit fonctionner. Les fonds sont affectés à un compte d'ordre intitulé « Emploi des fonds provenant des tickets impayés » ; sauf la somme nécessaire pour assurer le service courant, ils doivent être représentés par des rentes sur l'Etat français, des obligations des chemins de fer de l'Etat ou du Crédit foncier ; leur répartition a lieu suivant le règlement spécial à chaque caisse, mais qui doit être soumis au préalable à l'approbation du Ministre de l'Agriculture.

La taxe spéciale sur les sociétés de courses instituée par la loi du 25 juin 1920.

En plus des prélèvements dont la nomenclature et la gestion financière viennent d'être présentées, les sociétés de courses sont en outre assujetties à un nouvel impôt dont l'assiette ne fait pas état des produits du pari mutuel.

Il s'agit d'une taxe progressive instituée par la loi du 25 juin 1920, article 95, au profit de l'Etat, sur le montant annuel brut des recettes pour entrées, cotisations, abonnements ou stationnement sur les champs de courses. Son tarif est fixé de la manière suivante :

6 % sur la partie de recettes qui dépassera 500.000 francs et ne sera pas supérieure à 3 millions ;

10 % sur la partie de recettes qui dépassera 3 millions et ne sera pas supérieure à 6 millions ;

15 % sur la partie de recettes qui dépassera 6 millions et ne sera pas supérieure à 10 millions ;

20 % sur la partie des recettes qui dépassera 10 millions.

Aux tarifs ainsi déterminés, il faut ajouter les deux décimes de la loi du 22 mars 1924.

Les sociétés de courses ont la faculté de récupérer l'impôt sur le public ; comme il doit être calculé en sus des recettes, son montant s'ajoute au prix des billets.

Un décret du 30 septembre 1920 en a précisé les règles de l'assiette et du recouvrement.

Les sociétés de courses doivent fournir, le 5 de chaque mois, au bureau des Contributions Indirectes qui leur est désigné, un relevé des recettes du mois précédent quand le montant des recettes constatées depuis le 1^{er} janvier dépasse 500.000 francs. Le premier relevé doit faire ressortir le total des sommes reçues depuis le 1^{er} janvier de l'année considérée. Tous les ans, un relevé général des recettes passibles de l'impôt est adressé à la Direction des Contributions Indirectes. Ce relevé permet le contrôle des recettes mensuelles déclarées et, par suite, des sommes payées au titre de l'impôt.

Ce dernier est recouvré comme en matière de contributions indirectes. Les versements sont effectués dans les dix premiers jours du mois suivant celui où les recettes ont dépassé 500.000 francs ; ils doivent avoir lieu ensuite avant le 10 de chaque mois.

Des dispositions spéciales sont prévues en ce qui concerne le contrôle. Les employés des Contributions Indirectes, chargés du contrôle des recettes aux entrées, ont accès partout où le public est admis ; ils peuvent assister au règlement des comptes de chaque course. De plus, les sociétés sont tenues de présenter leurs livres aux agents de la même Administration, soit au siège, soit sur les champs de courses ; elles doivent encore pouvoir justifier auprès d'eux du montant des recettes.

Les infractions aux règles précédentes, et toute manœu-

vre ayant pour but ou ayant eu pour résultat de frauder ou de compromettre l'impôt, sont punies d'une amende de 500 à 2.000 francs, sans préjudice du paiement du quintuple des droits fraudés. En outre, l'Administration peut ordonner la fermeture des champs de courses en cas d'empêchement ou de résistance à l'action des agents chargés de la constatation ou en cas de retard dans le paiement des droits.

La taxe de la loi du 25 juin 1920 est une charge très lourde et très gênante que les sociétés de courses supportent difficilement. Afin de bien montrer l'exactitude de cette appréciation, il nous suffit de dire que les sociétés parisiennes, à elles seules, payent annuellement plus de 5 millions de francs à ce titre ! Il ne faut donc pas s'étonner que de nombreuses critiques aient été formulées contre l'innovation de l'article 95 de la loi du 25 juin 1920.

CHAPITRE V

LES ORGANISATIONS ILLÉGALES

Nous venons de présenter le fonctionnement du seul pari qui soit autorisé par nos lois. A cette occasion, il nous a été permis de constater les résultats excellents de l'œuvre du législateur de 1891 : élevage encouragé, amélioration des revenus des œuvres de bienfaisance, dotation d'œuvres d'utilité générale, enfin tempéraments très sérieux apportés aux effets néfastes du pari.

Mais, à ce dernier point de vue, l'institution du pari mutuel est-elle suffisante ? Permet-elle de classer dans le domaine du souvenir les autres formes de pari autrefois très pratiquées ?

Nous allons essayer d'expliquer la décevante illusion que pourrait entretenir un optimisme exagéré.

Survivance du bookmaker.

Les paris sur les courses de chevaux ne sont devenus de pratique courante dans notre pays qu'au moment où les courses de chevaux, telles qu'elles étaient pratiquées en Angleterre, ont été introduites en France.

Les Anglais pariaient parfois entre eux ; mais, le plus souvent, ils s'adressaient à des parieurs professionnels, vulgairement appelés « bookmakers ». Ceux-ci plantaient sur le champ de courses un piquet où ils affichaient la cote à laquelle ils donnaient tel ou tel cheval.

Au début, les bookmakers n'existaient qu'au pesage,

mais ils n'ont pas tardé à envahir la pelouse. Avec eux les jeux prirent une telle extension que la nécessité d'une limitation ne tarda pas à s'imposer. Et c'est précisément dans ce but que les dispositions de la loi du 2 juin 1891, relatives au pari, furent votées.

Mais, en dépit de toutes les prohibitions et malgré l'institution du pari mutuel, les bookmakers continuent à exercer leur industrie.

Quelles sont les raisons de cette survivance qui s'affirme encore très vivace et qui semble vouloir durer autant que les courses ne seront pas supprimées ?

Le bookmaker est indispensable à l'existence même des courses, car le pari mutuel, pratiqué par la majorité des joueurs, ne répond pas absolument aux besoins des propriétaires de chevaux et des gros joueurs.

Voilà l'idée générale dont il faut bien se pénétrer pour s'expliquer comment un métier prohibé par nos lois n'en continue pas moins à être exercé.

a) *Difficulté de constater le délit.*

Les bookmakers peuvent pratiquer le pari individuel, tel que nous l'avons défini, ou bien le pari au livre. Mais, tandis que la première forme est impossible à dissimuler aux yeux de la police, la seconde échappe très facilement à ses investigations. Le bookmaker n'accepte de paris de ce genre que de ses clients habituels qui sont sûrs ; il ne tient aucune comptabilité autre que l'inscription sur son programme de quelques hiéroglyphes dont le sens n'est connu que de lui. Comment constater un délit qui perce si peu au grand jour ?

Aucune répression sérieuse n'est donc pratiquement possible et, à supposer même que par hasard une procédure ait pu être engagée contre un bookmaker, des interventions puissantes ne manqueraient pas de se produire qui risqueraient fort de l'entraver.

b) *Le pari au livre n'entraîne aucun mouvement de numéraire.*

Au pari mutuel, les opérations se font au comptant ; les joueurs sont donc obligés de porter sur eux, en billets de banque, les sommes qu'ils entendent engager ; aussi bien, ils doivent également accepter sous la même forme les sommes qu'ils ont gagnées. L'inconvénient qui en résulte est sans importance pour les petits joueurs et les joueurs moyens. Bien au contraire, on ne peut raisonnablement exiger des gros joueurs qu'ils aient à tout moment, pendant leur séjour sur les champs de courses, des sommes énormes, se chiffrant parfois par centaines de mille francs, dans leurs poches ; outre la gêne d'un tel fardeau qui en résulterait, ce serait encore donner aux habitués de la filouterie des victimes désignées d'avance.

A l'inverse, les paris au livre se règlent par différences, à intervalles réguliers, au moyen de chèques et sans aucun mouvement effectif de numéraire. A ce point de vue, leur supériorité sur le pari mutuel est indiscutable.

c) *Le pari au livre est beaucoup plus avantageux pour les gros joueurs.*

Miser une grosse somme au pari mutuel constitue, pour les gros joueurs qui auraient l'imprudence de le faire d'une manière habituelle, un véritable marché de dupe. En effet, plus le montant des sommes engagées sur un cheval est important, plus son rendement est faible. Cette circonstance condamne donc les gros joueurs à ne bénéficier, au mutuel, que de gains très limités du fait même de l'importance de leur paris. D'ailleurs, il faut encore tenir compte de cette particularité que beaucoup de joueurs sont à l'affût du « tuyau » et que s'ils voyaient un joueur connu ou un propriétaire se diriger vers un guichet de pari mutuel, ils ne manqueraient pas de le suivre et de ponter sur le même cheval que lui, ce qui diminuerait encore le rendement de ce cheval, au cas où il viendrait à gagner.

d) *Besoin pour les joueurs de connaître la cote à l'avance.*

Pour pouvoir se couvrir et équilibrer leurs paris, les gros joueurs ont besoin de connaître à l'avance la cote du cheval qu'ils prennent. Cette chose n'est possible qu'avec les bookmakers, car, au mutuel, jamais l'on ne peut savoir si un gros pari fait au dernier moment ne viendra pas déjouer toutes les prévisions.

e) *Le pari au livre permet de parier à l'avance.*

Le pari mutuel ne permet que les paris faits le jour même sur les champs de courses. Mais les propriétaires tiennent à pouvoir parier plusieurs jours et même plusieurs semaines avant. Seuls les bookmakers leur offrent cette possibilité ; ils vont donc à eux.

En définitive, les bookmakers offrent aux gros joueurs et aux propriétaires de chevaux la possibilité de gagner davantage quand ils sont tombés sur le cheval gagnant et leur permettent des combinaisons impossibles avec le pari mutuel. Or, les courses pourraient à la rigueur se passer de gros joueurs, mais elles ne peuvent se passer de propriétaires de chevaux ; il est certain que si l'on parvenait, par extraordinaire, à supprimer les bookmakers, le plus grand nombre de propriétaires liquideraient leurs écuries et c'en serait fini des courses. Ces graves conséquences ont été comprises de tout le monde ; c'est pourquoi, en fait, les bookmakers continuent à être tolérés malgré la loi et bien qu'ils ne rapportent rien, ni au Trésor, ni aux œuvres bénéficiaires d'une partie des produits du pari mutuel.

La régularisation de cette situation est tellement désirée qu'il s'est trouvé un groupe de gros donneurs qui ont proposé, en échange de la reconnaissance légale de leurs opérations, de se soumettre à un impôt élevé sur le montant des paris, et de constituer entre eux une sorte de syn-

dicat de garantie qui assurerait au Trésor un rendement minimum de 100 millions et se porterait solidaire du paiement de tous les paris reçus par les adhérents. Le pari mutuel n'y perdrait rien, puisque le pari au livre s'adresse à une autre clientèle. De même, la situation des sociétés de courses et des œuvres de bienfaisance ne changerait pas. Mais, par contre, le Trésor qui, contrairement aux principes nouveaux adoptés par le législateur, reste en dehors de toute répartition des produits du pari mutuel, pourrait ainsi bénéficier, sans faire de tort à personne, des 100 millions garantis et, sans doute, d'une somme plus importante, si l'on s'en rapporte à ce qui s'est passé en Italie où les deux systèmes sont concurremment en vigueur depuis quelques années.

Agences de pari clandestines.

Le pari mutuel a engendré un abus autrement grave par ses effets que les pratiques des bookmakers.

Avant 1891, l'on ne jouait guère que sur les champs de courses. Mais, aujourd'hui, une quantité de gens, qui ne s'intéressent nullement aux courses et qui n'y vont jamais, n'en parient pas moins dans une multitude d'agences clandestines qui sont installées un peu partout : dans les cafés, chez les coiffeurs, etc. Les rabatteurs de ces agences prennent les paris sous le prétexte de les porter aux guichets du pari mutuel. Dans le cas où le cheval gagne, ils versent à leurs clients les sommes produites au pari mutuel dans la limite d'un maximum qui n'est jamais dépassé, même si le cheval rapporte davantage. En réalité, les agences clandestines gardent l'argent et font l'opération pour leur compte. De ce fait, elles bénéficient du prélèvement de 11 % sans courir grand risque puisque, par le maximum qu'elles fixent, elles évitent l'éventualité du cheval à gros rendement.

L'existence de ces agences clandestines a formidablement développé la passion du jeu dans les classes de la

société où elle est la plus funeste. On n'a pas réussi, jusqu'à présent, à mettre un terme à cet abus, parce que l'on ne peut atteindre les dirigeants des agences clandestines qui restent dans la coulisse ; parce que les sanctions de l'article 410 du Code pénal sont manifestement impuissantes contre les rabatteurs qui ne présentent aucune garantie et qui n'ont peur ni d'une amende, parce qu'ils ne payent pas, ni de quelques jours de prison ; parce que, enfin, certaines considérations d'ordre politique font qu'on a toujours hésité à appliquer le seul remède efficace qu'offre la loi elle-même et qui consisterait à frapper comme complice le tenancier du café ou de la boutique où sont faits les paris et, au besoin, à fermer l'établissement par mesure administrative.

Cette question a souvent préoccupé les pouvoirs publics ; des commissions ont été chargées de l'examiner ; on a beaucoup parlé, mais l'on n'a rien fait, car les mesures proposées étaient pires que le mal. A part, en effet, le dernier système indiqué plus haut, c'est-à-dire le retrait de la licence de vendre des spiritueux ou la suppression des débits de tabac aux marchands de vins, et, d'une manière générale, une extrême sévérité à l'égard des complices, systèmes que l'on a écartés, la seule mesure susceptible de mettre un terme aux paris clandestins serait de donner une extension formidable au pari mutuel en le faisant sortir des champs de courses où il est actuellement cantonné. L'installation de nombreuses agences officielles porterait un coup mortel aux organisations illégales, car il n'est pas douteux que les parieurs, séduits par des gains plus élevés et par une plus grande sévérité, ne tarderaient pas à délaisser les agences clandestines. De cette réforme encore, les sociétés de courses et les œuvres bénéficiaires tireraient un gros supplément de profits.

Mais un tel projet présente des inconvénients qu'il importe de souligner. D'abord la morale n'y trouverait pas son compte, car il est probable que la passion du jeu se développerait d'une façon extraordinaire. Par ailleurs,

l'organisation de ces agences officielles du pari mutuel, qui, pour pouvoir lutter efficacement contre les agences clandestines devraient être extrêmement nombreuses, exigerait une centralisation difficile des paris faits dans des endroits différents, dont le règlement, au surplus, présenterait, sans doute, des difficultés d'ordre pratique à peu près impossibles à résoudre. Enfin, l'adoption d'un semblable projet nécessitant la modification de la loi du 2 juin 1891, les représentants des sociétés de courses, très sceptiques quant aux résultats des discussions parlementaires, se sont toujours refusés à appuyer une réforme de ce genre.

Efforts pour mettre fin aux paris clandestins sur les courses de chevaux.

Les lois des 1^{er} avril 1900 et 4 juin 1909 ont apporté à la loi du 2 juin 1891 d'heureuses modifications qui facilitent les poursuites contre les agences clandestines ou leurs complices.

L'article unique de la loi du 1^{er} avril 1900 complète l'article 4 de la loi du 2 juin 1891, en permettant les poursuites non seulement contre les vendeurs de renseignements sur les chances de succès des chevaux, mais encore contre tous ceux qui, à l'aide d'un moyen de publication quelconque auront fait connaître les vendeurs de renseignements existant soit en France, soit à l'étranger. Cette mesure devrait atteindre les agences clandestines très sérieusement, puisque toute publicité en leur faveur se trouve réprimée. Elle ne produit pas cependant tout l'effet désirable, car elle est sans action sur ce moyen de réclame difficile à surprendre : le comparse possédant le bon « tuyau » et qui est en général insolvable.

La modification de la loi du 4 juin 1909 semble avoir produit de meilleurs résultats.

L'article 4 de la loi du 2 juin 1891 déclarait l'article 410 du Code pénal applicable à quiconque aurait « en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, exploité

le pari sur les courses de chevaux en offrant à tous venants de parier ou en pariant avec tous venants, soit directement, soit par intermédiaire. »

Le délit n'existait donc qu'à la condition qu'il y ait eu exploitation ; de plus, il fallait que cette exploitation soit publique. Il en résultait que les paris individuels et directs intervenus entre particuliers étaient licites ; seuls les professionnels pouvaient être frappés. Mais ceux-ci, mettant à leur profit toutes les subtilités du texte de la loi, déclaraient ne jouer qu'entre amis et non avec tous venants ; de plus, ils s'abstenaient de donner tous les chevaux, ce qui leur permettait de soutenir qu'il y avait là système de jeu et non exploitation de jeu. La preuve contraire de ces moyens de défense pouvant difficilement être faite, les tribunaux en étaient arrivés à admettre ces prétentions (1).

Le libellé nouveau du paragraphe premier de l'article 4 est venu contrecarrer les conséquences qu'on semblait déduire trop aisément du texte primitif. Désormais, l'élément principal de l'infraction est plus facile à déterminer : c'est l'habitude de donner ou de recevoir des paris qui est punissable. Plus de discussion possible. Théoriquement, le book-maker peut être plus facilement traqué, mais nous avons vu cependant (2) que, dans la pratique, il reste tout aussi à l'abri des poursuites...

Enfin, tout dernièrement, la Chambre des Députés a été saisie d'un amendement déposé par M. Levasseur tendant à alimenter certaines Caisses départementales qui seraient créées en vue de favoriser l'aménagement des lotissements (3) au moyen « des prélèvements effectués sur le montant des ordres de paris recueillis hors des hippodro-

(1) Paris, 10 novembre 1907.

(2) Supra, pages 71 et suivantes.

(3) Projets de loi déposés les 3 mars 1926 et 25 novembre 1927.

mes et centralisés pour exécution intégrale sur les champs de courses. » (1).

Ce serait, sans doute, un moyen efficace et même le plus efficace, de lutter contre les paris clandestins, mais nous avons vu (2) toutes les objections qui pouvaient lui être opposées ; nous n'y reviendrons pas.

Toutefois, l'exposé des motifs de M. Levasseur renferme d'excellents arguments que nous devons signaler. De l'avis de l'honorable parlementaire, l'extension du pari mutuel permettrait la réglementation des sommes jouées en dehors des hippodromes et dont le montant est, autant que les services du Ministère de l'Intérieur et de la Préfecture de Police ont pu l'évaluer, au moins égal au chiffre d'affaires du pari mutuel (soit, pour l'année 1926, 1 milliard 595 millions 294.960 francs) ; de plus, les sociétés de courses recevraient des sommes importantes qui permettraient d'« augmenter encore le montant des épreuves et les primes aux éleveurs. »

La Commission de l'Administration générale, départementale et communale « a estimé qu'il convenait de prendre cet amendement en très sérieuse considération. » « Mais elle a estimé aussi qu'il convenait de prendre, sur ce point, l'avis du Gouvernement et celui des Commissions des Finances et de l'Agriculture. » (3). C'est en ce sens que M. Aubriot a établi le rapport n° 5.361, déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 12 janvier 1928.

La discussion de l'amendement Levasseur figurait à l'ordre du jour de la première séance de la Chambre du 9 février 1928 ; elle n'a donné lieu qu'à un échange de vues. La disjonction de la disposition additionnelle à la loi sur les lotissements a été prononcée à la demande du Président de la Commission de l'Administration générale, départe-

(1) Amendement Levasseur, tiré du rapport de M. Paul Aubriot, n° 5361.

(2) Supra, page 76.

(3) Rapport de M. Paul Aubriot, n° 5.361.

mentale et communale qui a invoqué surtout des difficultés d'application: « le recouvrement de ces sommes nécessite d'abord la création d'un système de perception et l'organisation d'une surveillance qui serait difficile. » M. Levasseur s'est lui-même rangé à cet avis en faisant remarquer, cependant, qu'il considérerait l'accueil de la Chambre comme une prise en considération, ce qui ne lui fut pas contesté.

Pour le moment, la proposition de l'extension du pari mutuel en dehors des hippodromes est donc provisoirement abandonnée par le Parlement. Mais elle ne tardera certainement pas d'être reprise, car, dans les milieux autorisés, cette modification de la loi du 2 juin 1891 apparaît comme un fait inéluctable. De telle sorte que ce ne serait pas la question de principe qui serait la plus discutée, mais bien l'opportunité de la mesure et le choix des moyens à employer.

A ce dernier point de vue, les projets ne font pas défaut. Mais, de tous, deux surtout attirent l'attention. L'un consisterait à ouvrir des guichets où seraient reçus, à des heures déterminées, les ordres de pari comme, à l'heure actuelle, sont acceptés les ordres de Bourse aux guichets des banques ; la centralisation serait effectuée à la « Bourse des paris » qui assurerait la répartition et retiendrait les taxes.

L'autre moyen, qui a moins de partisans, tendrait à installer en France des halls semblables à ceux que l'on rencontre en Hollande, et où les partants et les arrivées de Longchamp sont signalés aux joueurs au fur et à mesure, tandis qu'entre temps les paris sont reçus à des guichets spéciaux situés dans le même local.

Attendons de la sagesse du législateur la décision la plus conforme à l'intérêt général et à la morale (1).

(1) Il existe des courses dites « militaires » réservées aux chevaux inscrits sur les contrôles de l'Armée ou appartenant à des officiers. Ces chevaux doivent être montés par des officiers ou des sous-officiers en activité de service. Les courses de ce genre ne comportent pas de prix en argent : les gagnants n'ont droit qu'à des objets d'art ou d'utilité militaire. Le pari mutuel ne peut y être organisé. (V. instruction du ministre de la Guerre du 1^{er} mars 1909).

CHAPITRE VI

LES PARIS SUR LES COURSES AUTRES QUE CELLES DE CHEVAUX

Les raisons de leur prohibition.

Les dispositions positives de la loi du 2 juin 1891 ne s'appliquent qu'aux courses de chevaux. On ne peut, par analogie, les appliquer à des courses similaires. Il a été jugé, par exemple (Tribunal correctionnel de Lyon, 21 décembre 1900), que le pari mutuel organisé sur un champ de courses d'ânes doit être réputé jeu de hasard ; de même l'organisation du pari mutuel sur une course de lévriers est illicite.

Cependant, la question de l'établissement de paris sur les courses d'automobiles, les combats de boxe, la pelote basque et autres jeux d'adresse, a donné lieu à de nombreuses controverses. En fait, et contrairement à ce qui se passe à l'étranger, l'on joue assez peu en France à ces sortes de réunions où l'on rencontre bien quelques book-makers mais qui n'y font point de brillantes affaires. Néanmoins, les pouvoirs publics ont été assaillis par de nombreuses demandes d'industriels qui auraient voulu y installer le pari mutuel. A cet effet, ils n'étaient point avares de propositions mirifiques. Mais, chose singulière, les auteurs de ces propositions se sont heurtés jusqu'à présent à cette situation de fait que l'examen des questions de l'espèce ne rentre dans les attributions d'aucun département ministériel, et que personne n'a jamais voulu s'en occuper.

Le Trésor ne bénéficiant d'aucune part des produits du pari mutuel, le Ministère des Finances n'a aucun motif pour prendre la moindre initiative en la matière. Le Ministère de l'Agriculture a accepté d'avoir la haute main sur le pari mutuel aux courses de chevaux parce qu'il s'intéresse à l'élevage et à l'amélioration de la race chevaline, mais la boxe, les lévriers, les automobiles et la pelote basque le laissent complètement indifférent. Au point de vue police, le Ministère de l'Intérieur ne se soucie nullement d'assurer la surveillance des jeux aux innombrables réunions où l'on voudrait installer le pari mutuel. Seul, et en ce qui concerne uniquement les courses d'automobiles, le Ministère des Travaux Publics pourrait peut être avoir quelque compétence, mais il est peu probable qu'il songe jamais à s'en mêler étant donné que les représentants les plus autorisés de l'Automobile-Club de France se sont toujours montrés nettement opposés à l'introduction, sur les autodromes, d'un système de paris qui ne tarderait pas à fausser absolument le résultat des épreuves.

C'est, d'ailleurs, la même objection qui vient à l'esprit dès que l'on parle d'installer le pari mutuel sur le résultat d'épreuves sportives où l'adresse et l'endurance de l'homme sont les facteurs principaux. Aux courses de chevaux, les paris ont donné lieu, sans doute, à bien des combinaisons malhonnêtes, mais il faut toujours compter avec les moyens physiques ou le mauvais caractère de l'animal, avec les incidents de la course et avec la quasi-impossibilité qu'il y a à réaliser une entente générale entre tous les jockeys, tous les propriétaires et tous les entraîneurs de chevaux prenant part à une même course. Dans un combat de boxe, au contraire, comment empêchera-t-on les deux adversaires de s'entendre à l'avance pour parier tous les deux et faire parier leurs amis sur celui qui doit être vainqueur ? Le pari deviendrait ainsi le vol organisé. On comprend que les fonctionnaires saisis des propositions qui viennent d'être

indiquées se soient montrés peu empressés de favoriser de semblables manœuvres.

Laissons les Anglais et les Américains du Nord parier sur les combats de boxe, les Espagnols et les Américains du Sud sur la pelote basque, et contentons-nous pour le moment du pari mutuel sur les courses de chevaux.

Notre étude serait cependant incomplète, si nous n'indiquions pas les divers projets en instance devant le Parlement, tendant à étendre le pari mutuel à des courses autres que celles de chevaux.

Projets d'extension de la loi du 2 juin 1891 à d'autres courses.

Dans le courant de l'année 1927, la Chambre des Députés a été amenée à discuter de l'opportunité de l'extension de la loi du 2 juin 1891 à certaines courses, et notamment aux courses de lévriers.

a) *Proposition Léon Escoffier.*

Le 11 février 1927, M. Léon Escoffier a déposé, en effet, sur le bureau de cette Assemblée, une proposition de loi, imprimée sous le numéro 3.965 de la législature et libellée dans les termes suivants :

« Article premier. — Le pari mutuel (loi de 1891) fonctionnant aux courses de chevaux sera étendu aux courses d'autres animaux.

« Article 2. — La répartition de 11 % prélevée sur les enjeux et courses de chevaux sera la même aux courses de lévriers, sauf en ce qui concerne les 2 % réservés à l'élevage. Ces 2 % seront versés à la Caisse d'amortissement.

« Article 3. — Le Ministre de l'Agriculture sera chargé de la réglementation de la présente loi. »

Dans l'exposé des motifs, l'honorable parlementaire fait ressortir que ce genre de pari est très pratiqué en Angleterre, en Amérique, en Belgique, et qu'il y donne d'excellents résultats grâce à la liberté des enjeux. Il fait remarquer encore que les courses de lévriers sont déjà pratiquées en France et qu'elles tendent à se développer ; depuis 1924, la réunions de ce genre ont atteint 23 en 1925 et 46 en 1926 ; pour 1927, le nombre en sera encore plus important ; les principaux centres sont Paris, Vittel, Vichy, Royan, Boulogne-sur-Mer, Lille, etc. Des paris clandestins sont établis sur toutes ces courses. Et M. Escoffier de conclure que l'adoption de sa proposition aurait pour effet de multiplier les courses et d'assurer, de ce fait, des ressources importantes à l'ensemble de la collectivité.

Ces résultats sont signalés par M. Trémoulières dans le rapport favorable établi au nom de la Commission de l'Agriculture. De plus, le député du Cantal insiste encore davantage sur l'heureux effet de la mesure : « Les lévriers étant des chiens de luxe servant uniquement à un sport de luxe et appartenant généralement à la classe aisée, le prélèvement qui sera opéré est une taxe qui doit rallier tous les suffrages.

« Les matières nécessaires à la vie sont frappées de lourdes charges ; il nous paraît que le jeu, et ces sortes de manifestations du plaisir et du luxe, peuvent être soumises, comme les courses de chevaux, à la taxe spéciale qui s'appelle le prélèvement. » (1).

La discussion devait venir devant la Chambre le 17 novembre 1927, mais le Gouvernement, qui avait hâte que la loi de finances de 1928 soit votée, a demandé et obtenu son retrait provisoire de l'ordre du jour. Cependant, au cours des débats très brefs qui ont eu lieu, M. Trémoulières a fait opposition au vote de la proposition de loi qui,

(1) Rapport n° 4.275, déposé à la séance du 5 avril 1927.

selon lui, fait double emploi avec l'amendement déposé par lui-même et plusieurs de ses collègues, et voté par la Chambre, au sujet de la création d'une caisse d'avances aux départements et aux communes.

Les choses en sont là ; il faut attendre que le deuxième rapport, établi au nom de la Commission de l'Agriculture, soit déposé pour que la Chambre puisse entamer la discussion.

b) *L'amendement Trémoulières.*

Ce document est très intéressant à connaître, d'autant plus que, voté par la Chambre avec le projet de loi auquel il est rattaché, il peut, d'un moment à l'autre, être adopté par le Sénat et acquérir force de loi.

Le 12 mai 1927, la Chambre des Députés discutait le projet de loi ayant pour objet la création d'une caisse d'avances aux départements et aux communes. Parmi les ressources destinées à doter cette caisse, la Commission des Finances, sur l'initiative de M. Lafarge, avait inscrit « un prélèvement supplémentaire de 1 % sur la masse des sommes engagées au pari mutuel. »

Combattu par la Commission de l'Agriculture, le paragraphe relatif à ce prélèvement fut l'objet d'une demande de disjonction de la part de M. d'Audiffret-Pasquier, rapporteur de ladite Commission.

C'est à ce moment que M. Trémoulières et ses collègues déposèrent un amendement tendant à substituer le texte suivant à celui qui était discuté :

« Un prélèvement de 7 % sur les sommes engagées au pari mutuel, lors de manifestations sportives autres que les courses de chevaux, et pour lesquelles une autorisation aura été accordée par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Agriculture dans des conditions établies par décret. Ce décret déterminera, en outre, le prélèvement, qui ne pourra excéder 4 %, effectué pour le compte des sociétés organisatrices. »

Les importantes déclarations faites au cours de la discussion qui suivit, précisent la portée de la mesure.

L'auteur principal en attend les meilleurs résultats au point de vue fiscal, « bien que, d'ores et déjà, nous ne puissions fixer approximativement les sommes que peuvent produire ces jeux, j'ai la conviction que le résultat sera excellent. Ainsi, d'après un tableau relatif aux champs de courses de Bellevue, à Manchester, pour les trois derniers mois de 1926, il y a eu 321.470 entrées et une recette de 4.938.380 francs, cela pour un seul champ de courses en Angleterre. » Le Ministre de l'Agriculture s'est montré tout aussi optimiste en signalant que « les indications nous sont données par l'expérience de l'étranger (Angleterre, Amérique). »

Reste la question de savoir en faveur de quelles « manifestations sportives » les autorisations seraient accordées. Nous ne pensons pas qu'il soit venu à l'idée des différents orateurs qui sont intervenus dans le débat, de comprendre sous cette rubrique les combats de boxe ou les courses sur les automodromes. On a surtout parlé de courses de lévriers. Toutefois, la Chambre n'a pas manifesté d'hostilité à l'extension des nouvelles dispositions aux lâchers de pigeons. En outre, la Commission de l'Agriculture a clairement manifesté, par l'intermédiaire de son rapporteur, M. d'Audifret-Pasquier, qu'elle accepterait très bien « l'extension du mutuel à d'autres épreuves que les courses de chevaux ». Seul le Ministre de l'Agriculture s'est montré plus réservé : « Le Gouvernement, si vous acceptez l'amendement, n'accordera au début les autorisations demandées qu'avec une extrême prudence, de façon à donner toutes garanties en ce qui concerne l'honnêteté des opérations faites. »

Peu de temps après cette déclaration, l'amendement était adopté ainsi que l'ensemble du projet concernant la caisse d'avances aux départements et aux communes.

A l'heure actuelle, le Parlement est donc saisi de deux projets d'extension du pari mutuel à des courses autres que

celles de chevaux. Le meilleur accueil leur a été fait et l'un d'eux, notamment, a même été voté par la Chambre des Députés. L'autre ne sera vraisemblablement pas repris, si on en croit M. Trémoulières qui a justifié le dépôt de son amendement, après avoir rapporté favorablement la proposition de M. Escoffier, par son désir d'aller plus vite ; de là aussi son opposition à la discussion de la même proposition à la séance du 17 novembre 1927.

A quel moment le Sénat sera-t-il saisi ? Il est difficile de préjuger de l'avenir et de dire aussi quelle sera l'issue des débats. En tout cas, le Parlement recevra certainement des sollicitations nombreuses qui l'entraîneront à statuer à bref délai. Vraisemblablement, il ne manquera pas dans la Haute Assemblée de voix autorisées pour faire remarquer qu'il convient de ne s'engager définitivement dans la voie où est entrée la Chambre des Députés qu'avec une extrême prudence.

CHAPITRE VII

CONCLUSION

La législation française, qui ne tolère que le pari sur les courses de chevaux, semble suffisante à ce point de vue, sauf peut-être en ce qui concerne les courses de lévriers, car l'institution de paris sur les autres courses ou sur les jeux d'adresse divers, tout en ne donnant satisfaction qu'à un petit nombre de Français, permettrait très certainement de porter atteinte à l'honnêteté et à la loyauté du jeu ou de la course. Par contre, la loi du 2 juin 1891 apparaît notoirement insuffisante quant au mode de pari qu'elle tolère sur les courses de chevaux.

Le plus souvent, en effet, les lois ne font que consacrer un état de fait, une tendance nettement caractérisée. Or, il nous a été donné de constater qu'en dehors du pari mutuel, d'autres formes de paris se pratiquent ; elles ont la faveur d'un nombre important de joueurs, leur existence est même nécessaire pour encourager les éleveurs ; au surplus, les moyens mis en œuvre pour les combattre sont inopérants ; l'opinion publique, en outre, n'a jamais manifesté d'indignation profonde en présence des scandales qu'elles ont pu causer. N'est-il donc pas plus sage de faire entrer ces formes de pari dans le cadre de nos lois ? L'autorité de la police, fort désarmée pour l'instant, ne pourrait qu'y gagner ; les joueurs n'y perdraient rien, bien au contraire ce serait un moyen efficace de mettre un terme à certaines pratiques malhonnêtes qui ne doivent de pouvoir s'exercer, que parce que le jeu qu'elles affectent, étant illicite, est obligé de se dissimuler. Aussi bien, les œuvres d'intérêt général y trouveraient un sérieux bénéfice ; cet argument est décisif et devrait faire lever toute hésitation.

TITRE V

LES Jeux de hasard proprement dits

PREMIÈRE DIVISION

Généralités

La loterie et le pari que nous venons de quitter ne peuvent fonctionner que dans la mesure où ils sont minutieusement organisés à l'avance ; de plus, ils exigent souvent des moyens considérables. Ces difficultés en limitent automatiquement l'essor. Par contre, les jeux de hasard proprement dits, qui feront désormais l'objet de notre exposé, peuvent être installés avec un minimum de préparatifs ; point n'est besoin de locaux spacieux : une simple salle est suffisante pour réunir les quelques amateurs de la partie dont les enjeux seront les plus élevés. Cette facilité explique à la fois la grande vogue et la réglementation très stricte dont les jeux de hasard sont l'objet.

CHAPITRE PREMIER

DEUX CATÉGORIES DE JEUX DE HASARD

Les jeux de hasard proprement dits, tels qu'ils sont pratiqués dans les casinos et les cercles, peuvent être classés en deux catégories bien distinctes :

1° Ceux où la maison tient la banque contre les joueurs ;

2° Ceux où les joueurs jouent entre eux sans que la maison soit autrement intéressée que par les prélèvements versés à la cagnotte.

L'élément commun aux jeux des deux catégories, c'est la prédominance du facteur hasard dans le résultat de la partie ; à l'inverse, l'intelligence et l'habileté individuelles qui, d'ordinaire, sont les éléments décisifs de nos actions, sont ici reléguées au tout dernier rang. Nous voilà dans un domaine où l'incertitude et la chance règnent en maîtresses absolues : les gains les plus importants comme les ruines les plus retentissantes sont simplement les manifestations de leur caprice.

Dans la première catégorie rentrent la roulette, le trente et quarante, la boule, les petits chevaux ; dans la seconde, le baccara à deux tableaux, le baccara chemin de fer, la baraque au billard, etc.

Le Casino de Monte-Carlo est le prototype des maisons de jeux jouant contre leurs clients. Là c'est toujours la maison qui, à la roulette et au trente et quarante, tient la banque sans prélever une cagnotte proprement dite. Son bénéfice consiste dans la différence entre l'ensemble des mises perdues par les joueurs et les gains de ceux-ci. En fin de compte, cette différence doit toujours être en faveur

de la maison par suite des petits avantages qu'elle s'est réservés. C'est ainsi, par exemple, qu'à la roulette, la maison a pour elle trente sept chances, alors que les joueurs n'en ont que trente-six. A la boule, le seul jeu de l'espèce autorisé en France, et encore uniquement dans les casinos, la maison à neuf chances pour elle et les joueurs n'en ont que huit, ce qui fait qu'en définitive, la boule est quatre fois moins avantageuse que la roulette pour les joueurs.

Il peut paraître paradoxal que, dans ces conditions, l'on ait autorisé, dans les casinos de France, un jeu où les joueurs sont condamnés d'avance, à l'exclusion de la roulette où ils peuvent beaucoup mieux se défendre. Mais, sans compter certaines considérations diplomatiques qui ont milité en faveur du maintien du monopole de la roulette à Monte-Carlo, on a pensé, sans doute, que la roulette constitue un jeu beaucoup plus entraînant que la boule et qu'au point de vue moral il y avait intérêt à ne pas l'introduire dans les casinos de France. D'autre part, au point de vue technique, la roulette est un jeu qui ne peut se pratiquer qu'en grand avec des capitaux considérables ; elle présente pour les maisons des aléas très dangereux, et son contrôle est tellement difficile que les dirigeants de la plupart de nos grands casinos ne désirent nullement l'introduire dans leurs établissements.

Le jeu de hasard où les joueurs jouent entre eux, le plus souvent pratiqué dans les casinos et dans les cercles de France, est le baccara chemin de fer. La maison n'est pas directement intéressée dans la partie, mais elle prélève à chaque coup gagné par le joueur tenant les cartes, un pourcentage, habituellement de 5 % de la somme gagnée.

Au baccara à deux tableaux, la cagnotte est prise, non sur le bénéfice réalisé, comme au baccara chemin de fer, mais sur les sommes mises en banque. Il en est de même à quelques autres jeux tels que la baraque au billard, où le banquier supporte un prélèvement sur les sommes versées à la banque.

CHAPITRE II

AUTRES JEUX PRATIQUÉS DANS LES CASINOS ET LES CERCLES DISTINCTION ENTRE LES JEUX DE HASARD ET LES JEUX DE COMMERCE

En dehors des jeux de hasard que nous venons de signaler, on pratique encore, dans les casinos et les cercles, d'autres catégories de jeux où le hasard se trouve contrebalancé par certaines combinaisons de l'esprit. Ces jeux, dont les plus connus sont le pocker et le bridge, sont appelés « jeux de commerce » par opposition aux premiers désignés sous le nom de « jeux de hasard » (1). Ici la cagnotte n'est pas prise sur les sommes engagées ou sur celles gagnées par le banquier : elle est payée uniformément par chaque joueur qui verse une somme fixe, soit par séance, soit par heure.

La distinction entre « les jeux de hasard » et « les jeux de commerce » est difficile à établir, car il est délicat de déterminer pour chaque jeu considéré la part d'influence du hasard et de l'intelligence. Nous avons deux critères de la distinction : l'un est établi par la jurisprudence, l'autre a été imaginé par l'Administration ; de plus, certains auteurs sont encore venus apporter une nouvelle classification des jeux qui est bien loin de faire quelque clarté sur un sujet déjà très obscur.

(1) Le pocker est tantôt considéré comme jeu de commerce, tantôt comme jeu de hasard. V. infra, pages 93 et 157.

Critérium de la jurisprudence.

Les tribunaux ont été amenés à distinguer nettement les jeux de hasard des jeux de commerce, puisque les peines de l'article 410 du Code pénal ne sont applicables que lorsque des jeux de hasard ont été pratiqués.

Sur ce point, le critérium jurisprudentiel a été fixé d'une façon précise par l'arrêt de la Cour de Cassation du 24 juillet 1891, qui « considère comme jeux de hasard les jeux où la chance prédomine sur l'adresse et les combinaisons de l'intelligence ». Cette interprétation a permis de classer la baraque, le baccara, le douze points, le lansquenette, le trente quatre, la bouillotte, la poule européenne, le jeu des quatre nations, le quinze, les petits chevaux, le vingt-et-un, le chemin de fer, le bonneteau, la chouette, le billard à la rouline, la boule, le loto, le jeu de l'oie et, en général, tous les jeux qui se pratiquent avec un ou plusieurs tourniquets ainsi qu'avec un ou plusieurs dés, parmi les jeux de hasard ; néanmoins, quelques jeux font exception à cette règle : le jacquet, par exemple (1). Le pocker, déjà classé parmi les jeux de hasard par analogie avec la bouillotte, a fait l'objet récemment d'un jugement très caractéristique de la manière de voir des tribunaux :

« Attendu que le pocker n'est pas un jeu de combinaison, que le hasard en est le principal facteur et pour ainsi dire le seul facteur ;

« Attendu que le sort du joueur y est fixé par les cartes dès qu'elles sont données, sans que le joueur ait à établir des calculs dans la manière de les utiliser ou de les jouer ;

« Attendu, il est vrai, que le joueur peut, par le bluff et ses qualités personnelles, dissimuler la valeur exacte de son jeu et induire son adversaire en erreur sur ses chances de gain, mais que cette circonstance étrangère au jeu lui-

(1) Arexy, page 2.

même et toute personnelle au joueur, ne modifie pas le caractère du jeu qui est un jeu de hasard. » (1).

Il est encore nécessaire d'ajouter que la Cour de Cassation se montre sévère sur le contrôle qu'elle entend exercer. L'arrêt qui fait application de l'article 410 doit indiquer avec précision tous les éléments du jeu incriminé, de façon que la Cour Suprême soit en mesure d'apprécier le caractère particulier de ce jeu.

Critérium de l'Administration.

Il conduit souvent à des résultats opposés à ceux de la jurisprudence. De plus, l'Administration qualifie parfois le même jeu de « jeu de hasard » ou de « jeu de commerce », suivant les circonstances. Il faut rechercher la raison de cette double contradiction dans le but poursuivi.

L'Administration n'a en vue qu'un résultat fiscal ; elle se préoccupe surtout d'obtenir le maximum de rendement des impôts établis. De là ce critérium, formulé à la tribune de la Chambre des Députés par M. Simon, Commissaire du Gouvernement, dont l'article 2 du décret du 22 juillet 1923 découle : « En résumé, on ne considère pas comme jeux de hasard les jeux où la cagnotte ne touche presque rien » (2), car « il faut frapper seulement les recettes des cercles, celles qui en valent la peine, c'est-à-dire les cagnottes constituées par de véritables jeux d'argent, et non les recettes qui proviennent des jeux pour lesquels les joueurs versent au cercle un droit fixe de 1 ou 2 francs » (2). La raison est encore exprimée avec force dans cette autre phrase de l'orateur : en imposant les jeux de commerce, « l'Administration serait obligée de réglementer tous les cercles de province où l'on ne pratique que ces jeux-là. Il en résul-

(1) Tribunal correctionnel de Nice, 19 janvier 1914.

(2) Débats parlementaires. *J. O.* du 23 janvier 1923, pages 276 à 280.

terait des dépenses de contrôle importantes pour des recettes médiocres ou nulles. » (1).

Le critérium administratif de la distinction entre « les jeux de hasard » et les « jeux de commerce » est donc basé sur le rendement de l'impôt. Mais « les jeux de hasard » se reconnaissent encore à ce signe qui explique le montant élevé de la cagnotte : « en principe ce sont ceux où il y a d'autres joueurs que ceux qui tiennent les cartes » (1).

Ces considérations ont amené l'Administration à dresser la liste des jeux de hasard dont nous parlerons à l'occasion des jeux autorisés dans les cercles (2).

Critérium de certains auteurs.

Pour M^e Lefébure, le critérium de la jurisprudence est arbitraire ; l'auteur de l'ouvrage *Le Jeu et la Cure-Taxe* « écarte complètement la comparaison entre l'élément chance et l'élément combinaison et adresse » (3). Il préfère rechercher son critérium dans les intentions des joueurs, dans leur état d'âme. Nous ne retiendrons pas cette conception qui, pour idéale qu'elle soit, n'a aucune portée pratique.

M. Garçon classe les jeux en deux catégories : les jeux de distraction et les jeux d'argent. Les seconds, seuls, seraient « jeux de hasard » aux yeux de la loi et donneraient lieu à des poursuites en vertu de l'article 410 du Code pénal.

Formulée en d'autres termes, cette opinion est absolument conforme à l'interprétation administrative. A notre point de vue, elle exprime la tendance nouvelle de notre Droit, et, pour éviter toute contestation, il serait désirable qu'elle vînt prendre place dans un texte de loi.

Ces jeux de hasard, dont nous venons d'indiquer le

(1) Débats parlementaires, *J. O.* du 23 janvier 1923, pages 276 à 280.

(2) *Infra*, pages 156 et suivantes.

(3) Delest, page 75.

moyen de les distinguer des jeux de commerce, ne peuvent être exploités commercialement, car l'article 410 du Code pénal fait un délit de la tenue d'une maison de jeux de hasard publique. Mais nous avons annoncé (1) que les lois des 15 juin 1907 et 30 juin 1923 avaient apporté de sérieux tempéraments à cette rigueur. C'est à la faveur de ces dérogations que fonctionnent les casinos et les cercles dont nous allons examiner le régime.

(1) Supra, page 20.

DEUXIÈME DIVISION

LES Jeux de hasard dans les Casinos

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques sont de création relativement récente. Nous avons vu (1) à la faveur de quels errements ces établissements avaient pu se développer. En apparence, d'ailleurs, le casino se doublait d'un pseudo-cercle privé, analogue à ceux tolérés à Paris et dans les grandes villes, où les jeux défendus pouvaient être pratiqués sans craindre une intervention toujours possible de la police. Mais, le plus souvent, les dirigeants du casino ne voulaient pas exploiter les jeux eux-mêmes : ils s'adressaient à un professionnel qui les affermaient moyennant une somme fixe ou un pourcentage sur le produit de la cagnotte.

(1) *Supra*, page 27.

Les choses ne fonctionnaient d'ailleurs pas comme à Paris où la Préfecture de Police avait adopté, en ce qui concerne les cercles ouverts, une jurisprudence présentant un certain caractère de fixité. Avant 1907, les cercles des casinos vivaient sous le régime du bon plaisir, et tout dépendait, soit de considérations locales, soit des opinions personnelles des autorités compétentes. Telle municipalité trouvant avantage à favoriser le jeu se montrait excessivement large, telle autre faisait preuve d'un rigorisme extrême. Parfois l'élection d'un nouveau Maire ou un changement de Préfet modifiaient la situation du tout au tout. Mais, sauf à Aix-les-Bains et à Nice où, après l'annexion à la France, les casinos ont continué à bénéficier en fait du régime de faveur qu'ils avaient sous le Gouvernement Sarde, l'exploitation des jeux dans les casinos était plus que précaire. Le résultat naturel de cette instabilité était que les tenanciers, n'étant pas sûrs du lendemain, tâchaient de tirer de l'instant présent tous les profits possibles, même au prix des combinaisons les plus malhonnêtes. Vers 1900, les cercles des casinos étaient généralement fort peu recommandables et, ce qu'il y avait de plus curieux, c'était que leur prospérité n'était nullement fonction de l'importance de la station, mais bien de la tolérance plus ou moins large qu'ils rencontraient de la part des autorités locales. C'est ainsi que les casinos de Luchon et de Royat, qui maintenant sont fort peu achalandés, étaient alors ceux qui réalisaient les plus forts bénéfices.

Telle était la situation lorsque le Ministre de l'Intérieur songea à mettre un peu d'ordre dans tout cela et déposa le projet de loi qui est devenu la loi du 15 juin 1907.

CHAPITRE II

ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA LOI DU 15 JUIN 1907

Cette loi est exclusivement une loi de police des jeux qui permet la pratique de certains jeux de hasard « par dérogation à l'article 410 du Code pénal » (1). Bien qu'elle ait institué un prélèvement de 15 % sur la cagnotte des jeux, au profit de différentes œuvres, elle présentait si peu de caractère fiscal, que le Ministre des Finances resta totalement étranger tant à son élaboration qu'à sa discussion. Ce ne fut qu'après le vote que l'on songea à s'adresser à lui pour l'encaissement du prélèvement. De telle sorte, il se trouva appelé à participer à l'élaboration des règlements intervenus pour l'application de la loi du 15 juin 1907.

Deux principes essentiels dominent cette réglementation :

1° L'interdiction du fermage des jeux ; désormais, les dirigeants du casino sont tenus d'exploiter les jeux eux-mêmes et sous leur responsabilité.

2° La nécessité de tout faire au grand jour sans pouvoir rien cacher au personnel. Par suite, l'intérêt même des dirigeants du casino est d'agir toujours avec la plus parfaite honnêteté car, autrement, ils perdraient toute autorité sur leurs subordonnés. Sans compter les dénonciations toujours à craindre, ils risqueraient de se faire voler par

(1) Loi du 15 juin 1907, article premier.

leurs employés des sommes beaucoup plus considérables que celles qu'ils pourraient soustraire à l'Etat et aux joueurs.

L'expérience a démontré que ces principes étaient bons, car le jeu dans les casinos n'a pas tardé à se moraliser. Il présente toujours les mêmes inconvénients au point de vue social, mais on peut affirmer que, tout au moins dans les grands casinos, la régularité du jeu est maintenant parfaite. Les combinaisons frauduleuses d'autrefois ont complètement cessé, et le rendement formidable de l'impôt prouve que les évasions fiscales, s'il y en a, sont tout à fait négligeables.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DES CASINOS SOUS LA LOI DU 15 JUIN 1907

Autorisation de jeux.

L'autorisation « d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où seront pratiqués certains jeux de hasard » (1) est accordée aux casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques reconnues par le Ministre de l'Intérieur, par dérogation à l'article 410 du Code pénal (2).

La demande en est faite à la Préfecture par la personne qui doit exploiter l'établissement. Après avis favorable du Conseil municipal et établissement d'un cahier des charges, le Préfet, ou le Sous-Préfet, ordonne une enquête au chef-lieu de la commune siège de l'établissement. Quand le résultat est connu, le dossier est transmis au Ministère de l'Intérieur avec l'avis du Préfet. L'arrêté d'autorisation fixe la durée de la concession (3) et détermine la nature des jeux autorisés, ainsi que les heures d'ouverture et de fermeture, et les autres modalités de fonctionnement.

L'autorisation n'est accordée qu'au titulaire de la demande. Elle n'est transférée à un tiers que si l'établisse-

(1) Loi du 15 juin 1907, article 1^{er}.

(2) Aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris. (Suppression d'Enghien). Loi du 31 juillet 1920, article 82.

(3) Loi du 15 juin 1907, article 2. Elle est limitée à la saison des étrangers.

ment change de propriétaire ou de locataire. Elle peut être révoquée sans aucune indemnité quelconque par le Ministre de l'Intérieur, pour inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel, ou bien lorsque la demande en est faite, pour les mêmes causes, par le Conseil municipal (1).

Obligations des établissements bénéficiaires de l'autorisation de jeux.

Le casino autorisé doit avoir un directeur et un comité de direction de trois membres au moins, responsables. Le directeur doit être le titulaire de l'autorisation de jeux si l'établissement n'est pas organisé en société ; dans le cas contraire, ses pouvoirs doivent être suffisants pour engager la pleine responsabilité de la société. Les membres du comité de direction, dont le principal rôle consiste à suppléer le directeur, sont pris parmi les hommes de confiance de ce dernier, ou, s'il s'agit d'une société, parmi les associés, les commanditaires ou les administrateurs, suivant le genre de société dont il s'agit. Les uns et les autres sont révocables (2) ; ils sont tenus d'exploiter les jeux eux-mêmes et ne peuvent, en aucun cas et sous quelque forme que ce soit, se substituer un fermier des jeux.

Le titulaire de l'autorisation de jeux est tenu personnellement de l'exécution du cahier des charges et des prescriptions de l'arrêté ministériel ; il doit faciliter et permettre aux agents de recouvrement, de surveillance et de contrôle, l'exercice de leurs fonctions ; aussi bien, il a l'obligation de faire tenir la comptabilité spéciale des jeux et la comptabilité commerciale du casino suivant les règles prescrites (3) ; de même, il doit adresser au Préfet ou au

(1) Loi du 15 juin 1907, article 2.

(2) *Infra*, page 128.

(3) *Infra*, page 111.

Sous-Préfet divers comptes rendus concernant la réparation des pourboires (1) ou l'escompte des chèques (1).

Ces obligations du directeur se continuent après la fin de la saison des jeux jusqu'à ce que la régularisation des erreurs, constatées avant la fermeture, soit effectuée.

Fonctionnement des jeux autorisés.

Nous allons, dès maintenant, examiner dans quelles conditions doivent fonctionner les jeux autorisés ; il nous sera ensuite plus facile de comprendre les règles spéciales de comptabilité des établissements, ainsi que le mécanisme des prélèvements qu'ils subissent.

Les seuls jeux pouvant être pratiqués dans les casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques, sont : le jeu de la boule (2), le baccara à deux tableaux (3), le baccara chemin de fer (4), l'écarté (3), le whist (5), le bridge (5), le bésigue (5) et le piquet (5), les quatre derniers étant spécialement connus sous la dénomination de « petits jeux ». L'arrêté d'autorisation fait connaître, pour chaque casino, les jeux autorisés dans la limite de cette nomenclature.

Bien entendu, nous n'allons pas indiquer le fonctionnement technique de chacun d'eux ; notre but est seulement de faire connaître les conditions générales suivant lesquelles ils peuvent être pratiqués :

a) *Des salles spéciales sont réservées à chaque catégorie de jeux.*

Des salles spéciales, distinctes et séparées les unes des

(1) Instruction interministérielle, article 11.

(2) Arrêté du 29 octobre 1921. Ce même arrêté a interdit le jeu des petits chevaux.

(3) Décret du 21 juin 1907.

(4) Décret du 17 août 1907.

(5) Décret du 7 avril 1909.

autres, doivent être affectées à chacune des trois catégories de jeux suivantes : boule, baccara et écarté, petits jeux. L'accès du public et des joueurs dans ces salles est subordonné à des conditions très sévères que nous étudierons dans un chapitre spécial (1). L'exclusion peut être prononcée par l'Administration ou la direction du casino. Certains fonctionnaires de l'ordre administratif (2) ou de l'ordre judiciaire (3) sont admis de droit dans les salles de jeux sur présentation de leurs titres ou d'une carte jaune spéciale, en vue de l'exercice de leurs fonctions. Les employés de l'Enregistrement des Contributions Indirectes qui sont appelés, les premiers, à veiller à l'application des timbres mobiles sur les cartes d'entrée, les seconds, à s'assurer de l'exécution des prescriptions du décret du 31 décembre 1895 sur les cartes à jouer, jouissent de la même prérogative.

b) *Personnel des salles de jeux.*

Les personnes employées dans les salles de jeux sont engagées par le directeur avec lequel un contrat écrit est dûment établi ; elles doivent être agréées par l'Administration supérieure et justifier auprès d'elle d'une moralité parfaite.

Les employés des salles de jeux ne peuvent jouer ni avoir aucun intérêt dans les produits de l'établissement ou des jeux. Ils peuvent seulement recevoir des pourboires qui sont ensuite répartis dans les conditions débattues librement entre employeurs et employés en dehors de toute intervention de l'Administration, et conformément aux prescriptions des arrêtés ministériels du 13 décembre 1923 et du 7 octobre 1927.

(1) *Infra*, pages 109 et suivantes.

(2) Les agents de contrôle et de surveillance. *Infra*, page 123.

(3) Magistrats du parquet et juges d'instruction appartenant aux cours et tribunaux ayant dans leur ressort la commune où est situé le casino.

Leur renvoi est prononcé par la direction du casino, de sa propre initiative ou sur réquisition des représentants de l'Administration.

c) Du maniement des fonds.

La pratique des jeux n'est autorisée qu'argent comptant, et encore sous certaines conditions :

« La somme jouée peut être représentée soit par du numéraire, soit par des billets de banque français de 100 francs ou de 1.000 francs, soit par des jetons de 5 francs, 20 francs, 50 francs ou 100 francs (1), soit par des plaques de 500 francs ou de 1.000 francs, soit encore, mais sous réserve d'une autorisation spéciale du Ministre de l'Intérieur, par des plaques de 5.000 francs, de 10.000 francs ou même d'un chiffre supérieur, mais, dans tous les cas et quelle que soit la valeur des jetons ou des plaques, aux risques et périls de l'établissement. » (2).

Les billets de 50 francs et de 500 francs servent uniquement à marquer les mises, et leur échange est obligatoire en cas de perte. L'emploi des coupures de valeur inférieure est prohibé.

Le change des billets et des jetons doit être effectué, au baccara, à des guichets spéciaux ou par l'intermédiaire d'agents chargés exclusivement de ce soin et non assis aux tables ; au jeu de la boule, la même règle est appliquée en ce qui concerne les billets et les jetons de plus de 20 francs : par contre, le change des pièces de monnaie et des jetons de 5 francs et de 20 francs peut être effectué aux tables mêmes du jeu par les soins des croupiers ou d'employés spéciaux.

A tous les jeux, les prêts sont interdits d'une façon absolue, de quelque personne qu'ils émanent (3). Afin que

(1) On tolère des jetons de 1 franc au jeu de boule.

(2) Instruction interministérielle, article 25, modifié par l'arrêté du 7 octobre 1927.

(3) Infra, pages 191 et suivantes.

cette prohibition ne soit pas tournée par l'usage irrégulier de chèques, l'acceptation de ces derniers par les casinos est soumise à des règles spéciales ; nous les examinerons dans un chapitre particulier (1).

d) *Règles spéciales à certains jeux et constitution de la cagnotte.*

Le jeu de la boule. C'est le seul jeu toléré en France pour lequel le casino soit admis à jouer contre ses clients. Il est pratiqué au moyen d'un appareil comportant une boule à neuf numéros, aucun autre modèle n'est toléré. Autour de cet appareil sont disposées des tables ayant un ou plusieurs tableaux qui portent chacun un numéro.

Deux combinaisons sont possibles pour les joueurs : miser sur un numéro plein ou miser à égalité, pair ou impair ou sur les bandes ; dans le premier cas, les gagnants reçoivent huit fois leur mise ; dans le second, celle-ci n'est que doublée.

Le maximum des mises est de 60 francs pour les mises sur les numéros pleins et de 300 francs pour les mises à égalité. Le Ministre de l'Intérieur peut, par décision spéciale, autoriser les casinos qui en feront la demande à élever ces maxima, respectivement à 100 francs et à 500 francs. Le maximum une fois fixé ne peut varier au cours de la saison.

C'est le croupier de chaque tableau qui assure le manie-ment et la conservation des fonds. Au début de la partie, il reçoit une avance qui est vérifiée en présence des joueurs et sur laquelle sont imputées, en dépense, les sommes revenant aux gagnants et, en recette, le montant des pertes supportées par les joueurs. La différence entre le montant de l'avance et la somme comptée en présence des joueurs quand la partie est terminée, constitue le bénéfice du casino (2).

(1) Infra, pages 194 et suivantes.

(2) Voir infra, page 112, la tenue de la comptabilité des avances.

Comme l'impôt sur le jeu de la boule est assis sur le gain ainsi réalisé, l'établissement est tenu de notifier au percepteur les heures auxquelles commenceront effectivement les séances. Ce comptable pourra, de cette façon, exercer son contrôle qui doit être très rigoureux.

Le baccara et l'écarté se jouent au moyen de cartes d'un tarantage à teinte unie. Les jeux doivent être de 52 cartes pour le baccara et de 32 pour l'écarté. Nous renvoyons aux traités spéciaux sur les jeux en ce qui concerne le fonctionnement de la partie à chacun des deux jeux. Signalons seulement que les jeux de cartes dont le casino est détenteur doivent tous être déposés dans une seule armoire portant l'inscription « Dépôt de cartes » et placée en évidence dans la salle ; à tout moment, les fonctionnaires chargés de la vérification et du contrôle peuvent en requérir l'ouverture.

Au baccara et à l'écarté, les joueurs jouent uniquement entre eux : les employés du casino n'ont pas à intervenir. Les enjeux sont, en général, limités par le casino ; au baccara, ils ne sauraient être inférieurs à 5 francs ; ils doivent être de 10 francs ou des multiples de 10 francs à l'écarté.

L'établissement qui prête le local, fournit les tables et autres accessoires des jeux, a le droit de prélever sur le produit des jeux une certaine somme que l'on dénomme cagnotte. Le mode de prélèvement et le taux de cette cagnotte varient suivant le jeu considéré.

Au baccara à deux tableaux, les prélèvements peuvent être effectués soit sur les sommes mises en banque — le taux est alors de 10 % avec un minimum de 5 francs —, soit sur le montant de la banque adjugée et sur le bénéfice de la partie, à raison de 5 % de l'une et l'autre des deux sommes, avec faculté cependant pour le banquier de remettre la banque autant de fois qu'il le voudra ou de tenir en dehors sans avoir à subir un nouveau prélèvement. Dans les deux systèmes, le joueur en bénéfice ne peut brûler la

banque que moyennant un prélèvement supplémentaire de 5 % au maximum du montant de la banque adjugée. En fait, aucun casino n'a adopté le mode de prélèvement portant partie sur la somme mise en banque et partie sur le bénéfice réalisé ; le premier seul est appliqué (1).

Au baccara chemin de fer, les prélèvements sont opérés à chaque coup de gain réalisé par le banquier, déduction faite de sa mise. Les limites maxima de ces prélèvements sont ainsi fixées :

Jusqu'à 50 francs : 5 francs tous les deux coups de gain,
de 55 à 100 francs inclus : 5 francs ;
de 105 à 200 francs inclus : 10 francs ;
de 205 à 300 francs inclus : 15 francs ;
et ainsi de suite, en ajoutant 5 francs par 100 francs ou fraction de 100 francs (1).

Les cagnottes du baccara doivent être ouvertes et comptées en présence du directeur ou d'un représentant de ce dernier, dûment habilité à cet effet, et sous la responsabilité et le contrôle de cette personne. De plus, les casinos sont obligatoirement tenus de fournir au commissaire divisionnaire, chef du service des courses et des jeux, tous les chiffres et renseignements que ce fonctionnaire leur demandera au sujet du comptage de la cagnotte.

A l'écarté, le taux de la cagnotte est de 5 % sur les enjeux du côté gagnant. Lorsqu'il s'agit de la partie dite « chouette », le prélèvement est calculé pour le chouetteur seul de la même manière qu'au baccara à deux tableaux et d'après le tarif adopté par l'établissement pour ce jeu.

Les petits jeux doivent, comme les précédents, être pratiqués, en principe, dans un local spécial ; mais, à défaut, il peut être fait usage de la salle de café ou de con-

(1) Pour le baccara à deux tableaux, le prélèvement est le plus souvent inférieur au maximum. Au contraire, au baccara chemin de fer, les casinos prennent, en fait, toujours le maximum.

sommatation, pourvu que la pièce ne soit pas ouverte au libre accès du public. Ces jeux sont pratiqués au moyen de cartes.

Le taux de la cagnotte ne varie pas avec le montant des enjeux : c'est un simple droit fixe de 1 franc par séance.

Les joueurs qui tiennent les cartes sont seuls intéressés au jeu ; les paris sont rigoureusement interdits.

e) Conditions d'admission du public et des joueurs dans les salles de jeux.

L'admission dans les salles de « jeux de hasard » n'est pas libre ; elle est subordonnée à la présentation d'une carte spéciale délivrée par le directeur de l'établissement et dont le prix minimum est fixé par le Préfet du département. D'ailleurs, la boule, le baccara et l'écarté sont seuls considérés comme « jeux de hasard » à ce point de vue.

Pour pénétrer dans les salles de « petits jeux », il suffit de présenter une carte d'abonnement ou un ticket d'entrée au casino ; pour pouvoir prendre part au jeu, il faut être pourvu soit de la carte d'admission dans les salles de baccara, soit d'une carte nominative spéciale délivrée gratuitement par le comité responsable et signée du titulaire ainsi que d'un membre du comité.

Seules les personnes majeures peuvent entrer dans les salles de jeux de hasard et prendre part aux petits jeux. L'arrêté du 30 septembre 1920 a, en outre, interdit l'accès de toutes les salles de jeux aux sous-officiers et aux soldats. Il n'existe pas de règles spéciales concernant l'admission des femmes ; elles peuvent prendre part au jeu ; toutefois, à l'écarté, il leur est défendu de tenir les cartes.

Les conditions de délivrance de la carte spéciale varient suivant qu'elle donne droit seulement à l'entrée dans les salles des jeux de boule, ou bien qu'elle permet de pénétrer dans toutes les salles de jeux du casino, y compris les salles de baccara et d'écarté (1). Mais, dans les deux cas,

(1) Voir, à ce sujet, l'Instruction interministérielle, articles 27 et 34.

elle est assujettie à un droit de timbre spécial, institué par l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920, et dont le taux, majoré par le décret-loi du 3 août 1926, article 6, est fixé comme il suit (1) :

1° Casinos dont la recette brute des jeux est égale ou inférieure à 100.000 francs :

- 1 fr. 50, si l'entrée est valable pour la journée ou pour une durée ne dépassant pas quinze jours ;
- 6 francs, si l'entrée est valable pour une durée excédant quinze jours, mais ne dépassant pas un mois ;
- 15 francs, si l'entrée est valable pour une durée excédant un mois.

2° Casinos dont la recette brute des jeux est supérieure à 100.000 francs et ne dépasse pas 1 million :

- 3 francs, si l'entrée est valable pour la journée ;
- 9 francs, si l'entrée est valable pour une durée excédant un jour mais ne dépassant pas quinze jours ;
- 15 francs, si l'entrée est valable pour une durée de quinze jours, mais ne dépassant pas un mois ;
- 30 francs, si l'entrée est valable pour une durée excédant un mois.

3° Casinos dont la recette brute est supérieure à 1 million :

- 3 francs, pour une durée d'un jour ;
- 15 francs, pour une durée excédant un jour, mais ne dépassant pas quinze jours ;
- 30 francs, pour une durée excédant quinze jours, mais ne dépassant pas un mois ;
- 60 francs, si l'entrée est valable pour une durée excédant un mois.

Ces droits ne sont pas soumis aux décimes.

(1) Article 164 des lois sur le timbre codifiées (décret du 28 décembre 1926).

Le classement des casinos, dans l'une des trois catégories ci-dessus, est effectué d'après le produit de la recette brute des jeux de la saison ou de l'année précédentes.

Le droit de timbre est acquitté par l'apposition de timbres fiscaux du modèle prévu par le décret du 9 juillet 1925. Ils doivent être oblitérés, au moment de la délivrance de la carte, par une griffe apposée à l'encre grasse faisant connaître le nom du casino et la date de l'oblitération.

Les contraventions aux dispositions de la loi du 31 juillet 1920, article 46, paragraphe B, et du décret du 10 septembre 1920, sont punies d'une amende de 200 francs en principal dont sont tenus solidairement le titulaire ou le porteur et le directeur responsable de l'établissement. Cette amende est assujettie aux huit décimes supplémentaires prévus en matière de timbre. Les instances sont suivies, et le produit des amendes est réparti, conformément aux règles concernant le droit de timbre (1).

Ce droit constitue une charge très onéreuse pour les casinos qui vient s'ajouter, d'une façon assez inattendue, à celles que nous aurons à énumérer (2). Nous indiquerons à la faveur de quelles circonstances le législateur a été ainsi amené à frapper doublement les jeux pratiqués dans les casinos (3).

Comptabilité spéciale des casinos.

Les casinos doivent tenir une double comptabilité : une comptabilité commerciale régulière et une comptabilité spéciale des jeux.

La tenue de la comptabilité commerciale est obliga-

(1) Loi du 23 août 1871, article 23, alinéas 3 et 4.

(2) *Infra*, pages 115 et suivantes.

(3) *Infra*, pages 117 et 118.

toire, puisque le casino n'est qu'une maison de commerce d'un genre spécial. Rien de particulier à ce sujet, sauf, toutefois, l'obligation pour le directeur du casino de communiquer ses livres, ceux qui sont obligatoires, ainsi que les documents facultatifs, aux agents vérificateurs qui les demandent. Ces agents peuvent encore exiger la présentation des pièces justificatives de recettes et de dépenses et procéder à la vérification matérielle de la caisse.

L'existence d'une comptabilité spéciale des jeux est nécessaire pour suivre le produit des prélèvements autorisés. Deux documents, le registre de contrôle et le carnet de prélèvements, constituent les pièces essentielles de cette comptabilité spéciale.

a) *Le registre de contrôle.*

Le registre de contrôle permet l'enregistrement des renseignements fournis par les carnets d'avances pour le jeu de la boule, et les carnets de tickets et les carnets d'enregistrement des cagnottes pour les autres jeux de cartes.

Donnons quelques explications au sujet de ces nouveaux documents.

Le carnet d'avances. — Il y a un carnet d'avances par tableau sur lequel sont inscrits le montant des avances successives et le résultat de chaque séance. Le carnet doit porter le même numéro que le tableau ; il est coté et paraphé par le percepteur avant tout usage ; il doit être tenu dans la forme des livres de commerce.

Les carnets de tickets. — Tout prélèvement au profit de la cagnotte donne lieu à la délivrance d'un ticket détaché d'un carnet à souches. Le total des souches n'ayant plus de tickets donne automatiquement le montant du prélèvement. Ces carnets sont fournis par l'Administration des Finances ; ils sont munis de deux cents tickets de même valeur (50 centimes, 5 francs, 20 francs ou, exceptionnelle-

ment, 100 francs et même 1.000 francs) et dont le fond de sûreté varie suivant la catégorie (1).

Les carnets d'enregistrement des cagnottes. — Il est tenu un carnet d'enregistrement de cagnotte par table de baccara ou d'écarté et par salle de petits jeux. Coté et paraphé par le percepteur, ce carnet porte le numéro de la table ou de la salle à laquelle il est affecté ; il permet l'enregistrement de la valeur des tickets détachés et fait ressortir le montant de la cagnotte. En cas d'erreur, la compensation n'est jamais admise entre les erreurs constatées en sens inverse à des tables différentes.

C'est aux carnets d'enregistrement des cagnottes que sont inscrites les sommes trouvées sur les tables de jeux ou à proximité et que l'on dénomme « orphelins ». Ces sommes sont ou restituées à leurs propriétaires, ou versées à un compte spécial pour faire l'objet, en fin d'année, d'une répartition par moitié entre le bureau de bienfaisance et les hospices de la commune siège du casino ; s'il n'y a pas d'hospice, la totalité revient au bureau de bienfaisance.

Le registre de contrôle est tenu par séance, et pour chaque séance, par caisse pour le jeu de boule, par table pour le baccara et par salle pour les petits jeux. La description des comptes est faite au moyen des documents dont nous venons de donner un aperçu. En fin de journée, le registre de contrôle est totalisé, arrêté en toutes lettres et visé par le directeur du casino et l'un des membres du comité de direction. Comme les autres registres obligatoires, le registre de contrôle est coté et paraphé, avant tout usage, par le percepteur.

(1) Les sommes provenant du remboursement du prix des carnets de tickets sont constatées par les percepteurs au compte « Remboursement par les Casinos du prix des carnets de tickets ». Elles sont ensuite centralisées par les trésoriers payeurs généraux à un compte spécial « Percepteurs, 1/c de remboursement par les casinos du prix des carnets de tickets ». En fin d'année, courant novembre, ce compte est soldé par l'émission d'un mandat sur le Trésor au nom du Caissier Payeur Central et dont le montant sert à créditer le compte « Trésoriers Payeurs Généraux 1/c de versement de solde du prix des carnets de tickets du service des jeux ».

b) *Le carnet de prélèvements.*

Ce document permet de calculer très rapidement le montant des prélèvements que le produit des jeux doit subir ; il est tenu par journée et par semaine au moyen des résultats généraux accusés par le registre de contrôle. Coté et paraphé par le percepteur, le carnet de prélèvements est de la plus grande utilité pour l'évaluation et le recouvrement des taxes assises sur le produit des jeux.

Lorsque plusieurs casinos sont exploités par le même concessionnaire, il ne doit être tenu, pour ces différents établissements, qu'un seul registre de contrôle et un seul carnet de prélèvements, car le prélèvement progressif dont il va être question doit être calculé sur le montant total des recettes.

CHAPITRE IV

CHARGES FISCALES SUPPORTÉES PAR LES CASINOS

Nous avons eu l'occasion d'indiquer (1) que, malgré le caractère immoral du jeu, les pouvoirs publics, auxquels le Parlement ne se refusait pas d'accorder son bienveillant soutien, n'avaient jamais manqué de grever les casinos de lourdes charges au profit de la collectivité.

La loi du 15 juin 1907 a consacré la situation de fait qui existait auparavant, tout en instituant des charges nouvelles en compensation du statut légal accordé aux établissements. L'article 4 de cette loi spécifie, en effet, qu'outre les « conditions imposées au profit de la commune par le cahier des charges, un prélèvement de 15 % sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique. »

Par la suite, la loi du 25 juin 1920 a institué un impôt sur le même produit brut des jeux. Nouvelle charge s'ajoutant au prélèvement de 15 % que la loi du 31 juillet de la même année ne devait pas tarder d'aggraver en substituant à l'ancien prélèvement fixe un prélèvement progressif.

Enfin, la loi de finances du 19 décembre 1926 a simplifié le régime fiscal antérieur : un impôt unique remplace les différents prélèvements opérés au profit de l'Etat et des œuvres, y compris la taxe sur le chiffre d'affaires.

(1) Supra, pages 23 et suivantes.

C'est cet ensemble de dispositions que nous allons analyser.

Prélèvements au profit des communes.

Leur extrême diversité ne nous permet pas d'en faire un exposé complet dans une étude de ce genre. En les signalant, nous devons toutefois faire remarquer que ces charges sont obligatoires pour les établissements ; elles ne constituent qu'une compensation légitime des dépenses parfois très lourdes que les communes doivent engager pour assurer un séjour confortable et attrayant aux étrangers qui fréquentent les stations.

Le prélèvement de 15 pour cent.

La cagnotte des jeux autorisés, constituée pour chacun d'eux dans les conditions que nous avons indiquées précédemment (1), était assujettie à un prélèvement de 15 % institué par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique.

La loi du 25 juin 1920, en frappant le produit brut des jeux d'un droit de 10 %, modifia l'assiette du prélèvement de 15 % ; c'est ce qu'exprimait nettement le premier paragraphe de l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 : le prélèvement porte « sur le produit brut des jeux, déduction faite de l'impôt de 10 % ». »

Mais cet article 46 de la loi du 31 juillet 1920 était d'une tout autre importance : il transformait complètement la nature du prélèvement qui, fixé à 15 % par la loi du 15 juin 1907, devenait progressif suivant les quotités ci-après :

15 % sur la partie de la recette brute n'excédant pas 500.000 francs ;

(1) Supra, pages 106 et suivantes.

25 % sur la partie de la recette brute comprise entre 500.000 francs et 1.500.000 francs ;

30 % sur la partie de la recette brute comprise entre 1.500.000 francs et 3.000.000 de francs ;

40 % sur la partie de la recette brute comprise entre 3 millions et 5 millions de francs ;

50 % sur la partie de la recette brute excédant 5 millions de francs.

Le principe de la progressivité, ainsi introduit dans la législation fiscale des jeux, devait être maintenu par la loi du 19 décembre 1926 qui substitue un impôt unique au prélèvement progressif et à l'impôt de 10 % sur lequel nous allons donner quelques explications.

L'impôt de 10 pour cent.

Le prélèvement de 15 %, devenu progressif par la suite, n'avait à aucun degré le caractère d'un impôt, puisque son produit servait uniquement à doter de subventions certaines œuvres de bienfaisance, d'hygiène ou d'utilité publique. On avait bien songé, dès 1907, à l'établissement d'un impôt directement assis sur le jeu, mais on n'aurait jamais obtenu, à cette époque, le vote du Parlement toujours très attaché aux principes de morale.

Néanmoins, en 1912, M. Klotz, Ministre des Finances, essaya d'obtenir, par voie détournée, ce qu'on ne pouvait songer à réaliser directement. Il introduisit, dans un projet de loi, une disposition instituant un droit de timbre sur les cartes d'entrée dans les salles de jeux des casinos. Ce projet, un instant abandonné, devait être repris et voté avec l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920. Décision inopportune, qui ne répondait plus au but recherché par celui qui en avait eu l'initiative quelque huit ans auparavant. En 1920, en effet, le droit de timbre faisait tout simplement double emploi avec l'impôt de 10 % voté depuis peu de jours, et dont il devait, dans certains cas, réduire le rendement.

Cet impôt de 10 % fut une création inattendue du législateur. A cette époque, le Parlement s'ingéniait à découvrir des éléments imposables dans toutes les formes de la fortune et de la circulation des biens. Au moment de la discussion de l'article 91 d'un projet qui devait devenir la loi du 25 juin 1920, M. de Lyons de Feuchin, l'un des rares députés présents à cette séance, proposa et obtint que le paragraphe suivant fût ajouté à l'article discuté :

« Les produits des jeux de cercles, casinos, sont frappés d'un droit de 10 % sur les recettes brutes des jeux et cagnottes. »

Ce texte proposé en séance et ajouté à un article dont l'objet ne présentait aucun rapport avec les casinos, n'avait été ni soumis aux Commissions compétentes, ni communiqué à l'Administration qui fut, par la suite, très gênée pour lui donner toute sa portée en ce qui concerne les établissements dénommés cercles. Néanmoins, aucune discussion n'eut lieu. Seuls MM. de Lasteyrie, rapporteur général adjoint du Budget ; Charles Dumont, rapporteur général, et Gaston Vidal, firent quelques remarques, sans grande importance d'ailleurs. Le Ministre des Finances n'intervint pas, car la nouvelle disposition comblait, et au-delà, ses désirs. Au Sénat, la Commission des Finances ne jugea pas opportun de faire d'objection. La Haute Assemblée approuva à son tour le texte adopté par la Chambre, mais le compléta comme il suit :

« Un décret, contresigné par le Ministre des Finances, fixera les conditions dans lesquelles ce droit sera perçu. »

Ainsi, au moment où on y pensait le moins, la législation fiscale des jeux se trouvait modifiée du tout au tout.

Le décret, annoncé à l'article 95 de la loi du 25 juin 1920, fut publié le 20 juillet suivant. Il précisait quelles seraient l'assiette de l'impôt et les modalités de son encaissement. En fait, le nouveau droit venait simplement s'ajouter au prélèvement de 15 % sur lequel il avait, cependant,

l'avantage d'être déterminé le premier, d'après le produit brut des jeux, avant toute déduction. Aussi bien, c'étaient toujours le montant de la cagnotte pour les jeux de cartes, et la différence entre le montant cumulé des avances et le total des encaisses pour la boule et les jeux similaires qui servaient de base à l'impôt. Le recouvrement en était effectué selon les règles concernant le prélèvement de 15 %.

Aggravé de deux décimes, par la loi du 22 mars 1924, l'impôt de 10 % devait exister jusqu'à la création de l'impôt unique.

L'impôt unique de la loi du 19 décembre 1926.

L'article 14 de la loi du 19 décembre 1926 a remplacé par un impôt unique le prélèvement progressif, le droit de 10 % et la taxe sur le chiffre d'affaires. Cet impôt unique est connu sous le nom d' « impôt progressif » en raison de son tarif qui a été fixé aux quotités ci-après :

15 % sur la partie de la recette brute n'excédant pas 100.000 francs ;

25 % sur la partie de la recette brute comprise entre 100.000 et 500.000 francs ;

35 % sur la partie de la recette brute comprise entre 500.000 francs et 1.500.000 francs ;

45 % sur la partie de la recette brute comprise entre 1.500.000 francs et 3 millions de francs ;

55 % sur la partie de la recette brute comprise entre 3 millions et 5 millions de francs ;

60 % sur la partie de la recette brute comprise entre 5 millions et 15 millions de francs ;

65 % sur la partie de la recette brute excédant 15 millions de francs.

L'impôt progressif est assis sur toutes les recettes des casinos exploités en France par le même concessionnaire

pendant la période allant du 1^{er} novembre d'une année au 31 octobre de l'année suivante (1).

Les recettes des casinos servant de base pour le calcul de l'impôt progressif, constituent ce que l'on appelle le produit brut des jeux. Ce dernier correspond au total du montant des cagnottes prélevées sur les jeux de cartes et du bénéfice réalisé sur le jeu de boule, les petits chevaux et les jeux similaires.

Aucune restitution ne peut être faite sur le produit de l'impôt progressif encaissé par le percepteur. Les sommes payées en trop par le casino ne peuvent qu'être déduites du montant des versements postérieurs.

Le recouvrement de l'impôt progressif.

Pratiquement, l'assiette de l'impôt progressif est déterminée d'après les chiffres inscrits au registre de contrôle qui peuvent eux-mêmes être vérifiés, soit au moyen des carnets d'avance, soit au moyen des carnets de tickets et du carnet de prélèvements.

A jour fixe, une fois par semaine, le percepteur se rend au siège du casino. Il s'assure de la régularité de la tenue du registre de contrôle et y appose son visa ; il se fait présenter, en outre, les autres registres obligatoires et les carnets de tickets qui, au moment de la visite, ne sont pas en service sur les tables de jeux, les vise et les rapproche des chiffres portés sur le registre de contrôle.

Ces vérifications effectuées, le percepteur contrôle la régularité de la tenue du carnet de prélèvements ; il arrête ensuite le montant de l'impôt et établit un bordereau de

(1) La totalisation des recettes de tous les casinos exploités par le même concessionnaire ne saurait être éludée par une séparation de pure forme ; même s'il n'y a que des rapports étroits entre des casinos précédemment réunis, les recettes doivent être totalisées. En cas de refus d'appliquer cette règle, l'autorisation peut être retirée à l'un des casinos par le Ministre de l'Intérieur.

versement en double expédition, dont l'une est laissée entre les mains du directeur du casino. Le bordereau de versement est signé concurremment par le percepteur, le directeur du casino et un membre du comité de direction. Le directeur du casino est tenu d'en verser le montant à bref délai : le jour même ou le lendemain, si la perception et le casino se trouvent dans la même localité ; dans le cas contraire, le délai maximum est de trois jours.

Outre ces formalités, le directeur du casino doit adresser, le 1^{er} et le 16 de chaque mois, un relevé récapitulatif de quinzaine en double expédition au receveur des Finances. Ce document permet le contrôle de l'Administration supérieure ; il fait ressortir :

1° le détail des sommes versées au percepteur au cours d'une même quinzaine ;

2° les résultats inscrits au carnet de prélèvements pendant la même période.

L'arrêté interministériel du 7 octobre 1927 a autorisé les percepteurs « à ne pas se rendre toutes les semaines au siège des très petits casinos situés dans une localité autre que celle de la résidence et avec laquelle les communications sont dispendieuses ». Sont considérés, à cet égard, comme petits casinos, ceux dont le montant du produit brut des jeux ne doit pas être assujéti à plus de 6.000 francs d'impôt. Pour ceux-là, le percepteur n'effectue sur place que deux ou trois vérifications par mois ; mais, à chaque visite, il établit autant de bordereaux de versement qu'il s'est écoulé de semaines depuis sa dernière visite. Cette nouvelle règle ne dispense pas le casino de transmettre régulièrement le bordereau de quinzaine.

Enfin, le percepteur n'a pas à faire de déplacements pour vérifier sur place ceux des casinos qui ne fonctionnent point en fait et qui sont situés en dehors de la résidence.

Existence d'une garantie spéciale.

Les sommes exigibles au profit de l'Etat ou des communes deviennent propriété de ces collectivités dès leur rentrée dans la cagnotte. Le directeur en est constitué comptable à partir de ce moment ; il est tenu de les mettre en réserve jusqu'au versement. L'emploi, même momentané, de ces fonds est considéré comme un véritable détournement de fonds publics entraînant le retrait de l'autorisation de jeux.

Cette sage précaution était nécessaire pour éviter bien des difficultés qui pourraient surgir à l'occasion du recouvrement des sommes dues par les établissements de second ordre dont la bonne foi n'est pas toujours excellente.

Affectation du produit de l'impôt progressif.

Le produit de l'impôt progressif ne s'ajoute pas, en totalité, au montant des autres recettes budgétaires ; une partie très notable reçoit une affectation spéciale. Cette particularité sera examinée par le détail dans un chapitre ultérieur (1).

Il ne suffit pas que les charges au profit des communes et l'impôt progressif soient sérieusement organisés et répartis d'une façon minutieuse. Ce qui importe, surtout, c'est leur rendement, le maintien des évasions fiscales dans des limites très réduites. Il a donc fallu prévoir, à l'encontre des casinos, des mesures de surveillance et de contrôle.

(1) Infra, pages 209 et suivantes.

CHAPITRE V

SURVEILLANCE ET CONTROLE DES CASINOS

Considérations générales.

La surveillance et le contrôle des casinos sont assurés par certains fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Finances (1).

Les premiers veillent à la stricte application des règles de police. Les seconds, au contraire, ont des attributions d'ordre financier, dont les plus importantes sont le contrôle de l'exactitude des déclarations du directeur du casino au sujet du produit brut des jeux et le recouvrement de l'impôt progressif et des autres charges fiscales.

Mais l'expérience a montré qu'une spécialisation trop poussée des rôles ne permettrait pas à chacun des deux groupes de fonctionnaires de remplir utilement la mission qui lui incombait. Des fraudes étaient possibles à la faveur de la compétence limitée du représentant de l'une ou l'autre des deux Administrations dont les pouvoirs d'enquête ne dépassaient pas le cercle de ses attributions. Afin d'éviter ces inconvénients, dont la bonne tenue des casinos ou le rendement de l'impôt et des taxes municipales auraient seuls fait les frais, des prérogatives communes très importantes ont été reconnues aux agents des deux Ministères.

(1) La liste de ces agents est donnée dans l'Instruction interministérielle, article 50.

Les uns et les autres ont exactement les mêmes droits de contrôle ; en particulier, les pouvoirs qu'ils détiennent leur permettent, indistinctement, de veiller à l'observation des arrêtés d'autorisation et des règlements spéciaux sur les casinos et les jeux. Aussi bien, leurs investigations peuvent porter sur toutes les parties de la gestion de l'établissement. Enfin, les constatations faites au cours de leur surveillance sont signalées au moyen de rapports ou de procès-verbaux établis dans les formes spéciales à chacune des deux administrations.

Cette conception de la surveillance et du contrôle des casinos produit les meilleurs résultats, et rares sont les irrégularités qui ne peuvent pas être relevées. En outre, les fonctionnaires des deux Ministères se prêtent ainsi un mutuel appui qui facilite beaucoup l'exercice de leurs attributions respectives (1).

L'exposé détaillé de ces attributions nécessiterait de longs développements qui dépasseraient le cadre de cette étude. Aussi, nous bornerons-nous à une analyse succincte du rôle des fonctionnaires du Ministère des Finances.

Rôle des agents du Ministère des Finances.

Nous connaissons déjà les raisons de leur intervention : contrôler l'assiette et assurer le recouvrement de l'impôt. A cette fin, percepteurs et receveurs des Finances exercent un contrôle permanent sur les établissements, soit sur place, au moyen de visites inopinées et fréquentes, soit dans les bureaux, au vu de certaines pièces.

Le premier mode permet à ces comptables de s'assurer de l'exécution des règles concernant chaque jeu. Notamment, ils tiennent la main au fonctionnement correct du jeu de la boule et, pour les jeux de cartes, au détachement régulier des tickets. C'est encore au cours de ces visites

(1) Consulter, en ce sens, l'Instruction interministérielle, articles 51 à 53.

qu'ils vérifient, d'une manière approfondie, la comptabilité des jeux et la comptabilité commerciale de l'établissement en rapprochant, dans l'une et l'autre, les éléments qui doivent concorder ensemble.

Le contrôle sur pièces est plus particulièrement effectué dans les bureaux du receveur des Finances au moyen des divers documents transmis à ce comptable par le directeur du casino, d'un côté, et le percepteur, de l'autre. En particulier, le rapprochement du bordereau récapitulatif du produit brut des jeux transmis toutes les quinzaines par le directeur du casino, du montant des versements effectués par le percepteur pendant la même période, permet au receveur des Finances d'exercer une vérification très efficace de la régularité des opérations à laquelle l'Administration attache la plus grande importance.

Les trésoriers payeurs généraux et, au-dessus d'eux, les membres de l'Inspection générale des Finances, concourent également à la surveillance et au contrôle des casinos ; les services de l'Administration Centrale des Finances et certains délégués spéciaux du Ministre y participent aussi. Les uns et les autres interviennent d'ailleurs, à la fois, mais à des degrés différents, en qualité de surveillants et de contrôleurs des casinos et comme supérieurs des comptables dont ils vérifient les actes et auxquels ils donnent leurs instructions.

Le registre spécial des observations.

Les observations, instructions ou injonctions que les fonctionnaires chargés de la surveillance jugent à propos de faire ou de donner au cours de leurs visites, sont consignées par eux sur un registre spécial, coté, paraphé et visé par le commissaire de police, et qui est tenu au siège de chaque établissement.

Le directeur ou, à défaut, l'un des membres du comité de direction, doit apposer sa signature au bas de l'inscription concurremment avec l'agent surveillant. De plus, il

est tenu de satisfaire à bref délai aux directives qu'elle contient. Les fonctionnaires chargés de la surveillance, qui visitent ensuite l'établissement, doivent d'ailleurs s'assurer que cette obligation a été remplie. Dans la négative, ils sont tenus d'en informer leurs supérieurs hiérarchiques et l'Administration supérieure au moyen, soit d'un procès-verbal, si l'irrégularité est grave, soit d'un rapport spécial lorsque le caractère de gravité de l'irrégularité paraît moindre. En outre, la mention, sur le registre spécial, par chaque agent vérificateur, de la nature des vérifications effectuées, avec le jour et l'heure de la visite, permet à ceux qui viennent après lui d'exercer leur surveillance dans de meilleures conditions.

Ainsi, l'existence du registre spécial des observations est très importante. Ce document constitue un véritable trait d'union entre les fonctionnaires qui se succèdent à la surveillance de l'établissement ; il assure la coordination de leurs efforts et donne le maximum d'efficacité au contrôle établi.

CHAPITRE VI

SANCTIONS

Quelles sanctions devra-t-on appliquer lorsque les fonctionnaires, dont nous venons d'étudier le rôle, auront relevé certaines infractions contre le casino ? Suivant le cas, il y aura soit application de sanctions pénales, soit retrait ou suppression de l'autorisation de jeux.

Sanctions pénales.

L'article 5 de la loi du 15 juin 1907 rend passibles des peines des deux premiers paragraphes de l'article 410 du Code pénal (1), les infractions aux dispositions des autres articles de la loi. Mais, les arrêtés du Ministre de l'Intérieur étant pris en vertu de l'article 2 de ladite loi, il s'ensuit que les pénalités de l'article 410 sont également applicables aux infractions à ces arrêtés. En outre, l'article 3 de l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 19 mai 1909 a précisé que la même sanction devait frapper la non observation des prescriptions les plus importantes de l'« Instruction interministérielle sur la réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques », que nous avons si souvent citée, instruction qui, d'ailleurs, est intervenue dans la forme d'un arrêté et qui a été modifiée à plusieurs reprises par des arrêtés successifs, signés des deux Ministres de l'Intérieur et des Finances. En réalité,

(1) *Supra*, page 13.

ce sont toutes les dispositions concernant le fonctionnement des cercles et des jeux, ainsi que les mesures de contrôle, qui se trouvent visées. Il en résulte que l'article 410 du Code pénal est d'une application générale et qu'on ne peut guère trouver d'infraction aux textes officiels concernant les jeux dans les casinos, et les casinos eux-mêmes, qui échappent aux poursuites.

Les personnes punissables sont énumérées à l'article 5 de la loi du 15 juin 1907. Ce sont les directeurs et les membres du comité de direction. Les agents, préposés ou employés du casino ne sont pas inculpés à ce titre ; ils ne peuvent être poursuivis que comme complices dans les conditions de l'article 60 du Code pénal.

Suspension ou retrait d'autorisation.

Outre les sanctions pénales que nous venons d'indiquer, la suppression ou le retrait de l'autorisation de jeux peuvent être édictés contre les casinos quand il y a eu, de leur part, inobservation du cahier des charges (1), des clauses de l'arrêté ministériel d'autorisation (1), et, d'une façon générale, des prescriptions de l'Instruction interministérielle (2).

Ces peines sont demandées au Ministre, soit par les agents chargés du contrôle, soit par le Conseil municipal du lieu. Dans cette dernière éventualité, la décision doit être prise dans le délai d'un mois ; en cas de refus, un recours devant le Conseil d'Etat est possible. Le Ministre a encore la faculté, si la suspension ou le retrait lui paraissent trop rigoureux, de dissoudre le comité de direction et les autres membres, ou de prononcer des révocations individuelles.

(1) Loi du 15 juin 1907, article 2.

(2) Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 19 mai 1909, article 3.

Sanctions fiscales.

Ni la loi du 15 juin 1907, ni les décrets ou arrêtés pris en application, pas plus que les lois subséquentes, ne prévoient de sanctions fiscales spéciales, pour cette raison bien simple qu'elles ne présenteraient aucune utilité pratique, étant donné que tout retard, toute fraude ou toute dissimulation dans l'assiette ou le paiement de l'impôt sont passibles de pénalités plus graves indiquées aux deux paragraphes précédents.

CHAPITRE VII

CONCLUSION

La réglementation du jeu dans les casinos a produit d'excellents résultats. Sans doute, au point de vue social, elle peut encourir de vives critiques puisque les inconvénients de l'exécrable vice subsistent encore. Mais, tout au moins, on peut affirmer que dans les grands casinos, qui sont les plus fréquentés, la régularité du jeu n'est pas loin d'atteindre la perfection. Les combinaisons frauduleuses et malhonnêtes d'autrefois ont complètement cessé. En outre, les évasions fiscales sont tout à fait négligeables. C'est pourquoi le rendement de l'impôt, qui s'est élevé à plus de 200 millions de francs en 1927, atteint un chiffre aussi important.

D'autre part, puisque la passion du jeu est inhérente à la nature humaine, la loi de 1907 a eu cet heureux résultat, qui doit faire taire les susceptibilités les plus légitimes, d'obliger à des bienfaits sociaux très notables ceux mêmes qui, ne recherchant que leur plaisir égoïste et leur satisfaction personnelle, peuvent causer un grave préjudice moral à leurs semblables.

Le législateur de 1907 a donc pris une décision opportune qui ne devait que l'encourager dans la voie où il s'était engagé, car les joueurs pouvaient encore trouver asile dans des lieux plus difficiles à réglementer et à contraindre aux règles de l'honnêteté.

TROISIÈME DIVISION

LES Jeux de hasard dans les Cercles et les Maisons de Jeux clandestines

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES — HISTORIQUE

Dès la suppression, par la loi du 18 juillet 1836, des maisons de jeux tolérées jusqu'à cette époque, deux catégories de cercles ouvrirent leurs portes, où les passionnés du jeu purent continuer à se livrer à leur plaisir favori. Nous avons déjà signalé (1) que cette dualité devait se continuer jusqu'à notre époque où nous distinguons, d'une part, des cercles dits « ouverts », et, à l'opposé, des cercles qualifiés de « fermés ».

Nous devons nous demander, tout de suite, à la faveur de quelles dispositions légales des établissements de ce genre purent s'établir sans être poursuivis en vertu de la loi du 18 juillet 1836.

(1) Supra, page 30.

Les cercles de 1838 à la loi du 1 juillet 1901.

De 1838 à la loi du 1^{er} juillet 1901, les cercles s'ouvrent en s'appuyant sur l'article 291 du Code pénal. Cet article permet aux associations de plus de vingt personnes de se former, « avec l'agrément du Gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société », dans le but « de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, politiques, littéraires ou autres ». Il paraît assez difficile que les cercles, en se réclamant d'une telle disposition, aient pu permettre, dans leur enceinte, la pratique des jeux par ailleurs réprouvée, sans être poursuivis et fermés. Cependant, ils arrivèrent à cette fin de deux manières différentes.

Les uns inséraient, dans leurs statuts, le jeu au nombre des distractions offertes aux membres du cercle ; l'Administration tolérait cette façon d'agir ; toutefois, les jeux pratiqués devaient être uniquement des jeux de commerce (1). Il faut croire à une extrême bienveillance des pouvoirs publics, puisque le baccara et bien d'autres jeux de hasard, pouvaient être compris sous cette rubrique. De toute évidence, les cercles de ce genre n'étaient pas en règle avec la loi, et leur dissolution pouvait être poursuivie en vertu de l'article 292 du Code pénal (2) ; ils ne furent jamais inquiétés ; à quoi bon, d'ailleurs, car l'article 410 du Code pénal ne leur étant jamais applicable — l'admission du public n'y avait pas lieu librement, ni sur la présentation d'affiliés — ils auraient rouvert leurs portes peu de temps après sous une forme nouvelle.

En second lieu, d'autres cercles, probablement les plus nombreux, avaient, en fait, tous les caractères de véritables

(1) Voir page 156 le sens qu'il faut donner aux mots *jeux de commerce*.

(2) Article 292 du Code pénal : « Toute association de la nature ci-dessus exprimée qui se sera formée sans autorisation, ou qui, après l'avoir obtenue, aura enfreint les conditions à elle imposées, sera dissoute.

« Les chefs, directeurs ou administrateurs de l'association seront en outre punis d'une amende de seize francs à deux cents francs. »

maisons de jeux, quoique leurs statuts ne fassent aucune allusion à ce genre de distraction. Mais, en droit, ils étaient aussi à l'abri des poursuites que les premiers, car les conditions d'admission étaient telles, ou paraissaient telles, qu'on ne pouvait pas relever contre eux les éléments de l'infraction de l'article 410. Les membres de ces cercles pouvaient, par conséquent, se livrer en pleine liberté à toutes les distractions, y compris le jeu.

Reconnaissons, d'ailleurs, que cette deuxième forme des cercles était de beaucoup la plus légale, car, dans la première, la pratique des jeux déclarée dans les statuts, contrairement à l'esprit sinon à la lettre de l'article 291 du Code pénal, ne pouvait être tolérée que par une extrême bienveillance de la police et des parquets.

Aussi, le cercle fermé et autorisé devint la seule forme régulière. C'est ce que reconnaît une circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 17 juin 1888 : « Si l'Administration tolère le baccara dans ces établissements, c'est qu'elle les assimile, bien qu'ils reçoivent des membres temporaires, à des lieux privés ».

Les cercles sous le régime de la loi du 1 juillet 1901.

La loi du 1^{er} juillet 1901, qui établit un nouveau régime de la liberté d'association, modifia gravement la situation juridique des cercles, conséquence que le législateur n'avait d'ailleurs pas prévue.

Désormais, sera légale « l'association née d'une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité, dans un autre but que de partager des bénéfices. » (1).

Les cercles tolérés auparavant furent libérés de toute entrave, notamment des conditions préventives imposées par l'Administration. Mais la nouvelle loi n'avait rien chan-

(1) Loi du 1^{er} juillet 1901, article premier.

gé à l'article 410 du Code pénal : pour être tolérés, les cercles devaient donc ne pas admettre librement le public dans leur enceinte.

Or, il n'en était rien ; dans la plupart, les conditions d'admission étaient réduites à un minimum de formalités. Et les Parquets qui, jusqu'alors, ne les considéraient fictivement comme des lieux privés qu'en raison de l'autorisation qu'ils avaient obtenue, pouvaient les poursuivre facilement. Les cercles avaient une garantie de moins.

Afin de rassurer les établissements des villes d'eaux, l'Administration se crut autorisée, en vertu de l'article 4 du décret du 24 juin 1806, d'établir des règlements de jeux. Un arrêt célèbre, du 18 avril 1902 (arrêt de Nérès), infirma cette manière de voir : aucune autorisation administrative, quelle qu'elle soit, ne pouvait, depuis la loi du 1^{er} juillet 1901, autoriser les jeux de hasard.

Désormais, les cercles annexés aux casinos et ceux des autres villes sont bien distincts. Les premiers devront attendre la loi du 15 juin 1907 pour avoir un statut légal ; nous les avons étudiés. Les autres n'auront pas à fermer leurs portes tant que les conditions d'admission seront sérieuses.

Mais, pour ceux-ci mêmes, la loi de 1901, quoique très libérale, était cependant plus rigoureuse que le Code pénal. Les articles 3 et 7 de ce nouveau texte permettaient, en effet, d'en poursuivre la dissolution devant les tribunaux civils lorsque l'association était fondée « sur une cause ou en vue d'un objet illicite ». Une question se posait donc : quand pourra-t-on dire que la cause ou l'objet sont illicites ?

D'abord, sans aucun doute, quand il y aura perpétration du délit de l'article 410 du Code pénal ; ce sera le cas de tous les cercles ouverts à tout venant.

Mais quelle sera la situation du cercle qui tire bénéfice du jeu pratiqué dans ses salons ? La circulaire du Ministère de l'Intérieur, du 17 janvier 1907, est formelle à cet égard : les établissements de ce genre doivent être

fermés. Ils ne peuvent, en effet, se prévaloir ni de la loi du 1^{er} juillet 1901, puisque leur but est intéressé, ni du régime des sociétés pour lesquelles l'article 1.808 du Code civil exige une cause licite. Et les cercles de cette catégorie furent tous fermés.

La répression qu'organisait cette circulaire de M. Clemenceau, quoique très rigoureuse, ne tarda pas à s'émousser. Dès quelque deux ou trois ans après, tripots et cercles de tout genre prospéraient de nouveau. Aussi, dans la période de législature comprise entre 1910 et 1920, trouve-t-on différentes propositions tendant à assimiler, quant au prélèvement de 15 %, les cercles constitués en vertu de la loi de 1901 aux cercles annexés aux casinos et régis par la loi du 15 juin 1907 (1). Aucun des textes proposés ne fut pris en considération. Mais en 1920 un nouveau projet de réglementation des cercles est repris ; après de longues discussions, il devait aboutir cette fois, sous la forme de trois articles compris dans la loi de finances du 30 juin 1923.

Avant de pousser plus loin notre étude, nous devons analyser la situation de fait et de droit des cercles que le législateur d'après-guerre allait réglementer.

(1) Amendement Henry Paté ; disposition additionnelle Charles Dumas ; contre-projet Lairolle.

CHAPITRE II

SITUATION DES CERCLES EN 1920

On en distingue trois catégories : les cercles fermés, les cercles ouverts, et un troisième genre tenant des deux précédents.

Les cercles fermés.

Les cercles fermés sont constitués dans les formes de la loi du 1^{er} juillet 1901. Leur but principal est désintéressé ; leurs statuts fixent le mode d'administration, les conditions d'admission des nouveaux membres qui sont particulièrement sévères, les droits et les obligations réciproques du cercle et de ses membres. Ordinairement, ces cercles ont à leur tête un président et un comité nommés par l'Assemblée générale des membres ; ces derniers ont entre eux des droits égaux. De plus, chacun de ces établissements est un lieu privé où les jeux peuvent être pratiqués dans les conditions librement fixées par les statuts ; le bénéfice qui en résulte profite seulement à l'association et non à certains des membres considérés individuellement.

Sans doute on aurait pu, à la rigueur, invoquer contre de tels cercles l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et toute la jurisprudence qui considère comme illicite tout contrat conclu en vue de l'exploitation des jeux. Mais, à l'encontre de cette théorie qui, si elle avait été admise, aurait abouti à la fermeture de tous les cercles de France, l'on pouvait objecter qu'il n'y avait, à proprement parler, aucun contrat ayant les jeux pour objet.

Les cercles ouverts.

Officiellement, les cercles de la seconde catégorie ont une organisation et un but identiques aux précédents. Mais, en fait, ils ne sont créés que pour l'exploitation des jeux au profit des personnes qui en assurent la direction. Les autres membres ne sont que les clients du cercle, ils ne participent en rien à l'administration qui appartient tout entière aux bénéficiaires de l'exploitation des jeux. D'ailleurs, les conditions d'admission ne sont pas sérieuses : pratiquement, la maison est ouverte à tout venant.

On est en droit de se demander comment de tels établissements échappent à la répression.

D'abord il n'est pas possible de relever contre eux des éléments suffisants pour permettre l'application de l'article 410 du Code pénal. En second lieu, les cercles ouverts se réclament de la loi du 1^{er} juillet 1901, et toutes les apparences sont en faveur de cette thèse. Mais la nullité de semblables associations peut être prononcée à tout moment, car le but poursuivi n'est pas désintéressé. De même, la nullité dont serait frappée, en vertu de l'article 1.108 du Code civil (1), la société qui succéderait au cercle dissous, ne fait aucun doute. Malgré ces bonnes raisons, les parquets et la police ne font rien : ils savent que les poursuites seraient vaines, car il resterait toujours aux membres du cercle dissous la faculté de se constituer en cercle fermé dès le lendemain du jugement.

Les cercles mixtes.

Il existe, en troisième lieu, une catégorie de cercles que l'on rencontre d'ailleurs assez rarement, et qui tiennent à la fois du cercle ouvert et du cercle fermé. Il s'agit de ceux dont le comité de direction, tout en conservant des pouvoirs étendus sur l'administration générale, affirme les

(1) L'article 1.108 du Code civil exige une cause licite dans l'obligation pour que les conventions soient valables.

jeux à un tenancier moyennant le versement d'une redevance fixe ou d'un pourcentage sur le produit des jeux. Et comme, dans ces conditions, tout est subordonné au rendement de la partie, il en résulte que les pouvoirs du comité, à peu près entiers en droit, sont considérablement réduits en fait.

En France, tout au moins, les cercles de ce genre doivent être rangés parmi les cercles ouverts et traités comme tels. Il en est autrement en Angleterre où les cercles les plus aristocratiques de Londres ont tous affirmé leurs jeux, mais sans avoir pour cela aliéné leur indépendance qui reste entière.

En 1920, au moment où le Parlement reprit les projets d'avant-guerre sur la réglementation des cercles, il fallait bien tenir compte de l'existence simultanée de ces différentes catégories d'établissements, dont les uns étaient en règle avec nos lois, mais dont les plus nombreux ne devaient de n'être pas tracassés, qu'à la bienveillance administrative. D'un autre côté, le législateur d'après-guerre était très préoccupé de trouver des ressources pour alimenter des budgets dont l'exigence allait croissant. Cette considération dominait l'autre, et c'est surtout une loi fiscale qui allait être élaborée. Mais, dans un but de justice, il convenait de ne pas traiter avec la même rigueur les cercles fermés et les cercles ouverts. Aussi, les préparateurs de la loi de 1923 eurent-ils de grosses difficultés à résoudre pour concilier ces deux idées en apparence contradictoires.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES ARTICLES 47, 48 et 49 DE LA LOI DU 30 JUIN 1923

Comment naquit l'idée d'imposer les cercles.

Le vote de l'article 91 de la loi du 25 juin 1920 a été le signal des travaux qui devaient aboutir à l'adoption du projet sur le régime fiscal des cercles.

Le nouvel impôt de 10 % institué par cet article 91 frappait « les produits des jeux de cercles et casinos ». Comme cette expression, « cercles et casinos », figurait dans la loi du 15 juin 1907 qui avait taxé le jeu dans les casinos, la question se posait de savoir s'il fallait appliquer le droit de 10 % aux casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques seulement, ou bien s'il devait être étendu aux cercles privés constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. Le doute était d'autant plus permis que, depuis 1907, les cercles rattachés aux casinos étaient soumis à la même règle que les casinos eux-mêmes, et qu'en style administratif on ne distinguait plus le cercle du casino ; ce dernier mot, de sens plus étendu, englobait l'autre ; par contre, le mot cercle servait à désigner couramment les associations se réclamant, à tort, ou à raison, de la loi sur les associations. Pour comble, rien dans les explications fournies par l'auteur de la proposition, ni dans les débats parlementaires, ne permettait de déterminer exactement quelle avait été, à cet égard, la pensée du législateur.

Très embarrassée, l'Administration estima qu'une disposition fiscale ainsi introduite dans une loi de finan-

ces, ne pouvait que s'appliquer à un produit connu et déjà imposé, et qu'un article de loi explicite était indispensable pour lui permettre de recouvrer un impôt nouveau sur un produit légalement ignoré. C'est la raison pour laquelle le décret du 20 juillet 1920, qui fixe les modalités d'application de l'article 91 de la loi du 25 juin de la même année, n'a prévu le recouvrement du droit de 10 % que sur la cagnotte des casinos à l'exclusion de celle des cercles.

Pour judicieuse qu'elle fût, cette interprétation n'en souleva pas moins des protestations parmi les parlementaires, et le Ministre de l'Intérieur même s'en émut.

Ce dernier, dès le 5 août 1920, adressa à son collègue du département des Finances, une lettre dans laquelle il l'invitait à lui faire connaître ses vues sur un projet de loi qui pourrait être déposé et qui instituerait, au profit de l'Etat, un prélèvement sur les cagnottes des cercles privés analogue à celui opéré sur le produit des jeux dans les casinos.

Le 13 septembre 1920, le Ministre des Finances faisait connaître la position de la question. Après avoir indiqué la distinction qu'il convient d'établir entre les cercles ouverts et les cercles fermés, sa lettre reconnaît qu'au fond il y a violation, par les premiers, de l'article 410 du Code pénal, mais que « grâce à un camouflage savant, effectué sous le couvert de la loi de 1901, cette violation n'est pas suffisamment manifeste, en droit, pour que le Parquet se juge fondé à poursuivre les délinquants devant les tribunaux ».

Néanmoins, le Ministre des Finances précise que la police sait, très exactement, quels sont les véritables cercles fermés et quels sont les véritables tripots qui n'ont de cercle que l'apparence. Et la lettre de signaler encore à l'attention du Ministre de l'Intérieur, que l'importance des locaux occupés par les cercles fermés et le montant élevé des cotisations, les assujettissent très lourdement à la taxe sur les cercles et lieux de réunion.

tandis que les tripots, pour un produit des jeux très élevé, en sont presque exemptés en raison de l'exiguité des locaux où ils s'abritent et de la modicité des cotisations. Il y a là, manifestement, une prime importante à l'illégalité qu'il convient de faire cesser dans un but de justice fiscale. En conséquence, la lettre concluait à la nomination d'une commission spéciale, composée de fonctionnaires du Ministère des Finances, du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Justice, chargée d'établir un projet de loi taxant les cercles ouverts sans augmenter pour cela les charges des cercles fermés. Comme moyen, le Ministre proposait l'établissement d'un prélèvement très lourd sur tous les cercles, égal au total de tous les droits et prélèvements subis par les casinos régis par la loi du 15 juin 1907, au profit de l'Etat, des communes et des œuvres, et dont les cercles fermés seraient en grande partie exonérés par un abattement à la base du montant de la somme payée l'année précédente au titre de la taxe sur les cercles et lieux de réunion.

Il nous sera donné, par la suite, de constater que ces suggestions sont devenues les lignes générales des dispositions fiscales des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923.

Une proposition de résolution de M. Maurice de Rothschild.

Peu après cet échange de vues entre les deux Ministres intéressés à la question, M. de Rothschild, député des Hautes-Pyrénées, déposait, le 8 novembre, une proposition de résolution fortement motivée, « invitant le Gouvernement à déposer un projet de loi constituant pour les cercles dits ouverts, des villes autres que celles des stations balnéaires, thermales et climatiques, une réglementation spéciale, ainsi que des taxes fiscales sur le produit des jeux et sur les cotisations des membres ».

Ce document confirmait et complétait les idées renfermées dans la lettre du 13 septembre. Il reconnaissait, lui aussi, l'existence de deux catégories de cercles ; mais

l'honorable parlementaire demandait, en outre, que les tripots fussent ou « fermés comme vivant en marge de la loi » ou, ce qui serait plus expédient, réglementés d'une façon « précise et rigoureuse » et soumis encore à de nouveaux impôts. M. de Rothschild concluait à la nécessité d'établir un projet spécial qui devait avoir comme objet :

1° L'institution d'une réglementation qui confirmerait d'abord, pour les cercles fermés, l'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 et subordonnerait l'établissement des cercles ouverts à l'autorisation du Ministre de l'Intérieur et à des conditions de fonctionnement très rigoureuses.

2° La création d'une taxe spéciale, égale à celle des casinos, et frappant uniquement les cercles ouverts.

3° La majoration de la taxe sur les cotisations des cercles ouverts, dans le but de faire disparaître l'inégalité choquante que subissent les cercles fermés, et afin, en outre, de moraliser le jeu en écartant les petits joueurs.

Ainsi, dès 1920, le Parlement, les Ministères intéressés et aussi ceux des Français que cette question passionnait, étaient donc saisis de propositions assez complètes sur la réglementation des cercles et des jeux pratiqués dans les cercles.

Il fallait se mettre résolument au travail afin d'établir un projet définitif. Tâche compliquée et délicate, en raison des difficultés de tous ordres qui surgissaient.

Nomination d'une Commission Interministérielle.

Le 21 avril 1921, le Ministre des Finances, d'accord avec ses collègues de la Justice et de l'Intérieur, et après avis du Conseil des Ministres, nomma une Commission interministérielle d'étude et d'examen. Cette Commission que M. Simon, Contrôleur Central du Trésor public, devait présider, était composée de fonctionnaires pris dans les trois départements ministériels intéressés. Son rôle, déjà difficile, se compliquait encore du fait que la plupart des membres qui la composaient n'étaient pas toujours, de par

leurs fonctions, très initiés aux questions intéressant les cercles. Néanmoins, après de nombreuses et très longues séances, un projet de loi fut élaboré. Il devait être adopté, à peu près textuellement, par le Parlement et devenir les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

Avant d'en arriver à l'examen de ce dernier texte, il est nécessaire de rappeler les principales étapes des travaux de la Commission nommée le 21 avril 1921, et de montrer combien étaient délicats les problèmes qu'elle avait à résoudre.

Les travaux de la Commission Interministérielle.

a) *Première difficulté: il faut dresser un projet simplement fiscal.*

Avant tout, la Commission devait dresser un projet fiscal dans le cadre des textes en vigueur : article 410 du Code pénal et loi du 1^{er} juillet 1901. Ce but était donc exclusif de toute modification à la législation existante. Nous verrons, en conclusion, s'il a été complètement atteint.

Afin de se mettre en règle avec l'article 410 du Code pénal, la Commission adopta la thèse des Parquets et de la Police qui considéraient que, sauf le cas d'abus manifeste, on ne pouvait pas relever contre les cercles tolérés par l'Administration les éléments suffisants de l'infraction (1).

Il est vrai que, pour les cercles fermés, la difficulté n'existait pas, puisque nul ne tirant un bénéfice commercial du jeu, l'article 410 ne pouvait être appliqué. Mais, par contre, la situation des cercles ouverts n'était régulière qu'en apparence, sans que personne soit dupe de la fiction imaginée.

Aussi, après un examen approfondi de la question, il

(1) Supra, pages 132 et suivantes.

fut reconnu que le problème qui consistait à combiner avec l'article 410 et la loi de 1901, tout projet de réglementation fiscale, était insoluble en droit strict et ne pouvait recevoir qu'une solution de fait : on pouvait décider, par exemple, que les jeux ne seraient pratiqués dans les cercles que dans certaines conditions et sous certaines réserves. Et la Commission de remarquer que, d'ailleurs, nombreux sont déjà les impôts perçus sur des produits qui n'existeraient pas si la loi et les règlements étaient strictement appliqués. C'est ainsi que l'interdiction des courses de taureaux et des combats de coqs n'empêche pas l'Administration des Contributions Indirectes de percevoir une taxe sur le prix des entrées aux réunions de cette nature lorsqu'elles sont exceptionnellement tolérées (1). Ne pouvait-il pas être procédé de la même façon en matière de jeux ?

La Commission s'en tint à ces précédents pour justifier le raisonnement qui lui paraissait le mieux convenir au but assigné.

b) Deuxième difficulté: il faut éviter de surtaxer les cercles fermés.

Cette seconde difficulté provenait de ce que, dans l'esprit des promoteurs de la mesure, le nouvel impôt devait frapper les cercles ouverts à l'exclusion des cercles fermés.

Mais l'impossibilité matérielle d'établir, dans la pratique, une distinction certaine entre les uns et les autres, était apparue à la Commission dès sa première réunion. Il était hors de doute, en effet, que malgré toutes les précautions prises, beaucoup de cercles ouverts réunissaient, grâce à des mesures habiles et sous la protection de certaines influences, à dissimuler leur véritable caractère d'exploitation commerciale des jeux. Force était donc d'appliquer

(1) Article 88, 4^o, de la codification des lois sur les Contributions Indirectes. (Décret du 28 décembre 1926).

la loi à tous les cercles sans exception, qu'ils soient ouverts ou fermés.

Cependant, on ne pouvait songer à imposer de nouvelles charges aux cercles fermés sans risquer de provoquer la dissolution même des plus importants d'entre eux, ce qui aurait réduit dans de très notables proportions le rendement de la taxe sur les cercles. Aussi, pour tout concilier, et pour répondre en outre à la préoccupation de justice fiscale exposée dans la lettre du Ministre des Finances du 13 septembre 1920 (1), la Commission fit siennes les suggestions contenues dans cette même lettre.

En conséquence, elle proposa d'accorder à tous les cercles, sans exception, sur le nouvel impôt frappant les jeux, un dégrèvement à la base égal à la somme payée l'année précédente, par le cercle intéressé, au titre de la taxe sur les cercles. Cette mesure permettait de réparer, dans une mesure raisonnable, l'injustice flagrante dont les cercles fermés étaient victimes.

Afin de préciser la portée de cette proposition, nous pouvons citer en exemple la situation faite, au point de vue fiscal, à deux cercles de Paris, avant et après son adoption par la loi du 30 juin 1923.

Antérieurement à l'application de la loi, l'un des plus grands cercles fermés de la capitale payait un total d'impôts de 600.000 francs pour 700.000 francs de cagnotte. A la même époque, un autre cercle, manifestement ouvert, ne versait qu'un peu plus de 100.000 francs au fisc malgré une cagnotte atteignant 12 millions.

Après l'institution du dégrèvement proposé par la Commission, un changement très net s'opère.

Le cercle fermé, en supposant que, sur ses 600.000 francs d'impôts, la taxe sur les cercles à sa charge soit de 400.000 francs, n'a à payer l'impôt sur les jeux qu'à la

(1) Supra, page 140.

condition que sa cagnotte dépasse 1.666.000 francs, somme à partir de laquelle l'impôt progressif sur les jeux dépasse 400.000 francs. Bien au contraire, le dégrèvement en faveur du cercle ouvert est très négligeable puisque, dans l'exemple choisi, il ne représente pas plus d'une centaine de mille francs pour un total d'impôts de près de 7 millions.

La proposition de la Commission avait ainsi pour effet de dispenser en fait les cercles fermés de l'impôt sur les jeux, car la grande majorité d'entre eux n'avaient pas une cagnotte suffisante pour être assujettis à la fois à la taxe sur les lieux de réunion et à l'impôt spécial. Et pour **ceux-là** très rares qui seraient frappés, leur situation était suffisamment florissante pour supporter facilement un supplément de charges, peu élevé d'ailleurs.

c) Troisième difficulté: il faut éviter les évasions fiscales.

La dernière question qu'il importait de résoudre avait trait aux mesures à prendre pour éviter les évasions fiscales provenant des jeux clandestins.

Sous le régime antérieur, l'existence de quelques tripots n'avait guère d'importance qu'au point de vue moral, car la régularité des jeux y était beaucoup plus sujette à caution que dans les cercles ouverts tolérés par la police. Les joueurs de condition modeste qui fréquentaient ces établissements y étaient souvent les victimes d'assidus de moralité douteuse. Leurs tenanciers, ne présentant aucune garantie, craignaient peu les sévérités de la loi ; pincés dans l'exercice de leur peu honnête métier, ils attendaient patiemment le moment de passer en correctionnelle et, dès le lendemain, ils recommençaient ailleurs leur petit commerce. Aussi bien, nous avons pu voir (1) de quelle façon ce défi à l'obéissance aux lois pouvait être lancé sous la protection de la loi elle-même.

(1) Supra, page 137.

Pour ces raisons, le Parquet ne se montrait pas toujours empressé d'entamer des poursuites. De même, la Police, peu encouragée de faire du zèle en la circonstance, se désintéressait d'autant plus volontiers de la question qu'il était malaisé d'établir la matérialité du délit et que, par ailleurs, il n'y avait pas à craindre que le mal prit une grande extension.

L'institution du nouvel impôt changeait la situation en ce sens que la possibilité de se soustraire à son paiement créait, en faveur des jeux clandestins, une prime formidable. De plus, les fraudeurs pouvaient escompter la possibilité de recruter une clientèle importante parmi les femmes qu'un article du projet excluait formellement des cercles où les jeux seraient autorisés par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

Il était donc nécessaire de donner, tant à la Police qu'à l'Administration des Contributions Indirectes qui serait chargée du recouvrement de l'impôt, des armes et des moyens suffisants pour leur permettre de lutter efficacement contre le jeu clandestin. C'est ce que comprit très bien la Commission interministérielle qui élaborait, à cette fin, une proposition spéciale qui est devenue l'article 49 de la loi du 30 juin 1923.

L'œuvre de cette Commission était terminée. Après bien des vicissitudes et de longues et nombreuses réunions, elle présentait enfin au Ministre le projet qui lui avait été demandé. C'était un ensemble complet, sérieusement étudié et très savamment conçu, qui pouvait prendre place dans le cadre de nos institutions sans exiger de modifications sérieuses à la législation existante (1).

Dépôt du projet de loi devant le Parlement.

Le Ministre des Finances incorpora le texte de la Commission dans un projet de loi d'ouverture et d'annu-

(1) Voir infra la conclusion de l'étude concernant les cercles, page 201.

lation de crédits pour l'année 1921, portant le numéro 3.411, et qui fut déposé sur le bureau de la Chambre le 28 novembre 1921.

La Commission des Finances, immédiatement saisie, délibéra très brièvement sur les articles 17, 18 et 19 du projet, sous lesquels étaient comprises les dispositions concernant les jeux. Elle en proposa la disjonction que M. Bokanowski, rapporteur, appuya en ces termes :

« Votre Commission vous propose la disjonction de ces articles ; elle hésite à vous proposer de donner une apparence de légalité, en imposant leur cagnotte, à des maisons de jeux clandestines que le Code pénal interdit dans un but de moralité publique et de préservation nationale. »

C'était un brusque réveil des susceptibilités qu'on avait vu se manifester à une époque beaucoup plus lointaine. Quoi qu'il en soit, la Chambre adopta le point de vue de sa Commission des Finances, et le projet du Gouvernement tomba pour quelque temps dans l'oubli.

Il ne tarda pas à en sortir. Dès l'année 1922, M. de Rothschild, que la question des jeux passionnait toujours, le déposa de nouveau sous la forme d'une proposition de loi. Seule l'affectation des sommes produites par le nouvel impôt était modifiée. Aussi bien, l'honorable parlementaire adoptait les idées contenues dans le rapport de la Commission interministérielle en ayant, cependant, le soin de les renforcer. Notamment, pour répondre à la fin de non recevoir de M. Bokanowski, il s'attachait à préciser qu'en l'occurrence il y avait simplement innovation fiscale et non reconnaissance légale des cercles.

Cette fois, l'accueil de la Commission des Finances fut plus favorable. Revenant sur sa décision antérieure, elle inséra dans la loi de Finances de 1923, alors en préparation, le projet du Ministre des Finances en des termes semblables à ceux où M. de Rothschild l'avait repris. M. Bokanowski

lui-même établit un rapport favorable, de telle sorte que la discussion devant la Chambre des Députés put commencer dès le 22 janvier 1923.

La discussion et le vote.

Complexe, « mais complètement exempte de tout développement sur l'immoralité des jeux et d'un prélèvement fiscal sur leur produit » (1), cette discussion se prolongea du 22 janvier 1923 à la fin juin de la même année.

A la Chambre, le texte proposé ne fut combattu que par M. Levasseur qui lui opposa trois amendements.

Le premier et le troisième, qui avaient respectivement pour objet de soumettre au prélèvement tous les jeux d'argent, et non pas seulement les jeux dits de hasard, et d'obliger les cercles d'avoir un minimum de cagnotte, furent repoussés. Seul le second amendement, accepté par le Gouvernement et la Commission des Finances, fut adopté sans discussion : il soumettait les cercles ouverts et les cercles fermés au même régime de surveillance, alors que l'adoption du projet du Gouvernement eût institué un régime de faveur à l'égard des seconds, à condition qu'une déclaration spéciale ait été souscrite.

Ainsi modifié, le projet fut transmis au Sénat. La Commission des Finances de cette Assemblée ne tarda pas à le rapporter favorablement. Mais, du rapport même de M. Béranger, il découle très nettement que la modification due à l'initiative de M. Levasseur ne pouvait avoir, par la suite, qu'une portée très limitée. En la critiquant, l'honorable sénateur dit, en effet, que de toute évidence « même si les règles du contrôle de ceux des cercles fermés où le jeu n'est qu'un accessoire ont été déterminées par le législateur, l'Administration s'abstiendra d'y exercer une surveillance, dispendieuse, vexatoire et parfaitement inutile.

(1) Delest, page 209.

Par le jeu même du dégrèvement à la base, ces cercles, lourdement frappés par la taxe sur les cotisations et la valeur locative des locaux occupés, n'auront, en effet, rien à payer au titre de l'impôt sur la cagnotte. » (1).

Il importait de signaler, au passage, ce point de détail du rapport de M. Béranger, car nous verrons que l'Administration s'y référa par la suite pour instituer un contrôle plus libéral sur les cercles privés où les jeux de hasard sont tolérés (2).

Le Sénat vota le texte adopté par la Chambre, le 25 juin ; il devait être promulgué quelques jours plus tard, sous les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923.

(1) Passage du rapport de M. Béranger extrait du rapport au Président de la République, en date du 22 juillet 1923.

(2) *Infra*, pages 160 et suivantes.

CHAPITRE IV

LES ARTICLES 47 à 49 DE LA LOI DU 30 JUIN 1923

L'analyse et la critique de ces dispositions exigeraient de très longs développements que nous n'entreprendrons pas. Nous en fixerons seulement les grandes lignes dans un raccourci très succinct. Néanmoins, il nous sera donné par la suite d'en préciser les points principaux lorsque nous étudierons les règles du fonctionnement des cercles.

L'article 47.

Il détermine très exactement les conditions auxquelles les cercles constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 doivent satisfaire pour que les jeux de hasard y soient pratiqués.

Qu'ils soient ouverts ou fermés, les uns et les autres doivent obtenir l'autorisation individuelle et toujours révocable du Ministre de l'Intérieur. D'ailleurs, cette dernière n'est accordée que si le cercle demandeur remplit des conditions particulièrement sévères :

1° Non admission des femmes ;

2° Organisation de la direction et du fonctionnement des jeux « en conformité des règles posées par le décret qui déterminera les modalités d'application du présent article et de l'article suivant, ou par les instructions administratives » (1) ;

(1) Loi du 30 juin 1923, article 47.

3° Déclaration obligatoire de la constitution du cercle (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901);

4° Engagement « de verser régulièrement au Trésor le montant de l'impôt sur le produit brut des jeux » et « de se soumettre aux mesures de contrôle qui seront prévues par l'arrêté d'autorisation ».

Remarquons tout de suite que cet article, dont le but est seulement de commodité fiscale, modifie quand même le régime des associations : pour ne parler que de l'atteinte la plus grave, il nous suffit de constater que leur liberté n'est plus entière, puisque les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les locaux occupés par les cercles, qu'après autorisation spéciale.

L'article 48.

C'est l'article fiscal de la loi et, des trois, le plus important. Nous l'examinerons en détail dans un chapitre ultérieur qui lui sera réservé (1).

L'article 49.

Après les modalités de l'autorisation et le taux de l'impôt, viennent les sanctions. Elles sont de deux sortes : sanctions pénales d'abord, sanctions d'ordre fiscal ensuite.

Les premières sont celles que prévoit l'article 410 du Code pénal : « emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus », « amende de cent francs à six mille francs » et, le cas échéant, interdiction des droits mentionnés à l'article 42 du Code pénal ; en outre, la confiscation prévue au paragraphe 3 de l'article 410 peut toujours être appliquée.

Est passible de ces peines « quiconque administre, dirige ou exploite un cercle où les jeux seraient pratiqués sans autorisation ou après retrait de l'autorisation » et, en deuxième lieu, « les agents préposés ou employés spécialement affectés aux jeux ».

(1) Infra, pages 167 et suivantes.

L'énumération des éléments de l'infraction est plus précise que celle de l'article 410. On peut encourir les peines de ce dernier article non pas seulement pour avoir « tenu » un établissement, mais pour l'avoir « administré, dirigé ou exploité ». Par contre, l'inculpation dont peuvent être l'objet « les agents préposés ou employés », même « spécialement affectés aux jeux », est susceptible de soulever, le cas échéant, des questions de responsabilités très délicates.

Les peines instituées ne pourront être appliquées qu'autant qu'il s'agira d'un cercle constitué en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 où des jeux de hasard auront été pratiqués sans l'autorisation spéciale prévue à l'article 47. Et, par jeux de hasard, il faut entendre les jeux considérés comme tels par notre loi (1) et non ceux qui pourraient être classés sous cette rubrique par certaines définitions jurisprudentielles.

Ajoutons encore que le paragraphe 3 de l'article 410 du Code pénal étant applicable, il peut être procédé à la « confiscation de tous les fonds et effets exposés au jeu » et des « effets mobiliers dont les lieux sont garnis ou décorés ».

L'article 49 prévoit encore une amende pénale de 500 francs à 10.000 francs contre les autres infractions aux article 47 et 48 de la loi, « au décret rendu pour leur application ou aux arrêtés d'autorisation ».

Nous n'insisterons pas sur les sanctions d'ordre fiscal contenues dans l'article 49. Leur étude viendra en conclusion de l'exposé que nous ferons sur les impôts frappant les cercles (2).

Ces trois articles de loi, dont nous venons d'analyser les caractères généraux, ont donc institué le régime nou-

(1) *Infra*, page 155.

(2) *Infra*, page 187.

veau des cercles que nous allons analyser. Néanmoins, ils seraient insuffisants par eux-mêmes, si les modalités d'application des règles qu'ils ont posées n'avaient pas été précisées par des décrets ou des arrêtés ministériels. D'ailleurs, le législateur lui-même a reconnu cette nécessité puisque, à plusieurs reprises, le texte adopté donne délégation expresse à l'Administration de le compléter.

L'étude du fonctionnement des cercles va nous montrer que l'Administration a largement usé des pouvoirs qui lui ont été accordés. En réalité, les décrets des 22 juillet et 12 novembre 1923 et du 18 mars 1924, que complètent les arrêtés des 14 novembre 1923 et 19 mars 1924, ont créé de toute pièce le régime dont la loi avait seulement fixé les règles essentielles.

CHAPITRE V

FONCTIONNEMENT DES CERCLES

Jeux pratiqués dans les cercles.

Dès la promulgation de la loi, il importait de savoir quels seraient les jeux pouvant être pratiqués dans les cercles, puisque l'impôt qui venait d'être institué était immédiatement applicable aux cercles existants, où l'on pouvait continuer à jouer à condition que la demande d'autorisation soit déposée dans le délai d'un mois.

Le rapport au Président de la République, qui précède le décret du 22 juillet 1923, fournit un critérium très exact de la double question de savoir quels sont les jeux qui seront autorisés et quels sont ceux qui, au point de vue fiscal, seront considérés comme jeux de hasard.

a) *Jeux autorisés.*

Sur le premier point, aucune ambiguïté n'est possible : « par le fait d'avoir voté trois articles dans une loi de finances, pour imposer un produit qui ne l'était pas encore, le législateur n'a entendu ni modifier la situation juridique antérieure des cercles, ni permettre à ces associations de se transformer en maisons de jeux. En conséquence, les jeux tels que « la roulette » et le « trente et quarante » où l'établissement tient la banque contre ses clients, ne sauraient être autorisés sous aucun prétexte. »

Par contre, « les seuls jeux susceptibles d'être admis sont ceux qui sont pratiqués entre les membres du cercle et non point entre le cercle et ses membres. »

Et le même rapport de préciser encore qu'il convient de ne pas procéder par voie d'énumération pour spécifier, dans les arrêtés d'autorisation, les jeux tolérés. Bien au contraire, il faut laisser aux cercles toute liberté à cet égard, sous réserve toutefois « d'interdire, par voie de disposition générale et au fur et à mesure des données de l'expérience, les jeux qui ne paraîtraient pas présenter toutes garanties désirables. »

Aussi, à notre époque, l'arrêté d'autorisation confère « aux membres du cercle qui a obtenu l'autorisation de jeux, le droit de pratiquer entre eux tous les jeux de hasard autres, d'une part, que le trente et quarante, la roulette et les jeux similaires, d'autre part, que le baccara à un tableau dit « faucheuse » et les jeux qui viendraient à être interdits par décision du Ministre de l'Intérieur, comme ne présentant pas toutes les garanties de sincérité désirables. » (1).

Aucune hésitation n'est donc permise : peuvent être pratiqués dans les cercles : d'abord tous les jeux dits « de commerce » ; en second lieu les jeux de hasard qui n'auront pas été expressément défendus.

b) Jeux considérés comme jeux de hasard au point de vue fiscal.

Ce n'est pas avec la même facilité que l'on peut déterminer les jeux qui, au point de vue de la perception de l'impôt, seront considérés comme jeux de hasard.

Pour fixer le critérium de la distinction entre les jeux de hasard assujettis à l'impôt et les jeux de commerce qui en sont exonérés, il faut remonter aux débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 30 juin 1923.

Dans l'amendement que M. Levasseur avait proposé à la Chambre, se trouvait une disposition tendant à suppri-

(1) Décret du 22 juillet 1923, article 1.

mer les mots « de hasard » de l'article 47 dans le but d' « imposer de la même manière tous les jeux pratiqués dans les cercles et qui comportent risque d'argent et constitution de cagnotte ». L'adoption de cette modification aurait détruit toute l'économie de la loi dont les promoteurs prétendaient uniquement imposer les bénéfices des tenanciers et non les profits faits par les joueurs eux-mêmes.

C'est ce que M. Simon, Commissaire du Gouvernement, établit facilement, devant l'Assemblée, tout en déclarant que seront considérés comme jeux de hasard « les jeux où il y a d'autres joueurs que ceux qui tiennent les cartes sur les chances desquels ils pontent », et, pour bien préciser sa pensée, M. Simon d'ajouter : « Par exemple, au baccara, les uns tiennent les cartes, les autres jouent sur les tableaux. De même au chemin de fer. Ce sont des jeux de hasard.

« L'écarté est considéré comme jeu de hasard quand il y a une « chouette », c'est-à-dire d'autres joueurs que ceux qui tiennent les cartes.

« En ce qui concerne le pocker, qui, du reste, ne se joue presque pas dans les cercles, si le baccara est pratiqué, il conviendrait de prendre ce critérium : le considérer comme jeu de hasard quand le droit perçu au profit du cercle est fonction de l'importance des enjeux, et comme jeu de commerce quand le joueur paye un simple droit fixe peu élevé.

« En résumé, on ne considérerait pas comme jeu de hasard les jeux où la cagnotte ne touche presque rien. » (1).

En adoptant le texte de loi dans les termes où il avait été proposé, la Chambre a, en quelque sorte, ratifié les déclarations du Commissaire du Gouvernement. C'est pourquoi le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances ont pu légitimement écrire, dans leur rapport au Président de la République, dont nous avons déjà parlé, qu'au point de vue fiscal :

(1) Débats parlementaires. *J. O.* du 23 janvier 1923, pages 276 à 280.

« Le baccara à deux tableaux, le baccara chemin de fer, ainsi que tous les jeux où les pontes parient sur les chances des joueurs tenant les cartes, seront toujours considérés comme « jeux de hasard ». Tandis que « les autres jeux, c'est-à-dire ceux où sont seuls intéressés les joueurs tenant les cartes, ne pourront être tenus pour « jeux de commerce » et rester ainsi en dehors du cadre d'application de la loi, qu'à la condition d'être frappés d'une cagnotte très modérée dont le taux maximum sera fixé par décret. »

Ainsi, pour l'application de la loi, il ne faut pas se référer à la définition académique du mot « hasard » ou encore aux formules de la jurisprudence. Il convient plutôt de s'en tenir à cette idée générale que nous empruntons encore au même rapport du Président de la République :

« En d'autres termes, on peut dire que, pour l'application de la nouvelle loi, tous les jeux qui sont une source de profits appréciables pour le cercle sont considérés comme jeux de hasard, alors que l'expression « jeux de commerce » s'applique exclusivement aux jeux dans lesquels le droit payé par les joueurs représente, à peu de chose près, le remboursement des dépenses faites par le cercle pour l'achat des cartes employées, l'éclairage de la table et autres menus frais. »

L'article 2 du décret du 22 juillet 1923 et l'article 3 du décret du 18 mars 1924 qui le remplace sont inspirés de ces directives.

Ils soumettent au payement de l'impôt « tous les jeux d'argent, jeux de cartes ou autres qui » sont considérés comme jeux de hasard, mais seulement au point de vue purement fiscal ».

Par contre, ils en exonèrent les jeux de commerce, dans le groupe desquels il faut ranger les jeux d'argent à la double condition qu' « aucun joueur ne parie sur les chances d'un autre et que la perception au profit de la cagnotte soit assez modérée pour que le cercle, rentrant simplement dans ses débours, n'en tire aucun bénéfice

appréciable ». Toutefois, pour que les jeux d'argent bénéficient de cette faveur, il est nécessaire que l'Administration leur ait reconnu le caractère de jeu de commerce ; à cette fin, les cercles doivent faire une déclaration et fournir toutes justifications utiles. Par mesure de bienveillance, le décret du 18 mars 1924 permet d'exempter du paiement de l'impôt le produit des jeux de commerce non encore reconnus, mais déclarés comme tels dans la demande formulée par le cercle ; en contre-partie de cet avantage, les cercles sont tenus de signaler à tout moment les changements apportés aux jeux anciens ainsi que les jeux nouveaux (1).

Le décret du 18 mars 1924 a donc déterminé, d'une façon minutieuse, les jeux qui doivent être imposés et qui, à ce titre, sont dits « jeux de hasard ». Ce texte est très important, puisqu'il fixe la base même de l'assiette de l'impôt. Aussi ne faut-il pas s'étonner que la fausse déclaration de la nature des jeux pratiqués ou du taux et des conditions de la cagnotte puisse donner lieu à l'application des peines de l'article 49 de la loi du 30 juin 1923 (2).

Maintien de deux catégories de cercles.

Le domaine d'application de la loi, déjà limité du fait de la distinction existant entre les jeux de hasard et les jeux de commerce, se trouve encore réduit par le maintien, par l'Administration, d'une réglementation spéciale en faveur des cercles fermés.

La Chambre des Députés, sur la proposition de M. Levasseur, a bien supprimé, du texte présenté par M. de Rothschild, le paragraphe 2 de l'article premier qui ten-

(1) Ces dernières dispositions ne s'appliquent qu'aux cercles existant au moment de la promulgation du décret ou à ceux qui, à cette date, s'étaient mis en instance d'autorisation. Les autres ne peuvent bénéficier de l'exemption d'impôt qu'à la condition de faire une demande spéciale dans les deux mois de leur constitution.

(2) Supra, page 152.

dait à instituer une distinction entre les deux catégories de cercles. Dès lors, on pourrait penser que les uns et les autres sont soumis aux mêmes règles, du moins en droit, sinon en fait, puisque la création du dégrèvement à la base allège notablement le poids de l'impôt supporté par les cercles fermés.

Il n'en est rien. L'Administration, à la faveur de la loi du 30 juin 1923 elle-même, et en s'appuyant sur le rapport de M. Béranger au Sénat, a institué des règles particulières dont bénéficient les cercles fermés.

Tout d'abord, l'article 47 spécifiant que les cercles devront « se soumettre aux mesures de contrôle qui seront prévues par l'arrêté d'autorisation », l'Administration a soutenu, et soutient encore avec raison, que le législateur n'a pas eu l'intention de soumettre tous les cercles à des mesures de contrôle identiques.

En second lieu, aux arguments qui invoqueraient, à l'appui d'une thèse contraire, la suppression par la Chambre du paragraphe spécial qui eût consacré en droit l'existence de cercles fermés et de cercles ouverts, il est facile d'opposer le commentaire de M. Béranger (1) que le Sénat a ratifié tacitement en votant l'article 47 sans discussion.

Voilà pourquoi l'Administration s'est reconnue le « droit de faire une distinction entre les cercles et de proportionner pour chacun d'eux la sévérité des mesures de contrôle à l'intérêt que peut avoir le Trésor à exercer sur le produit brut des jeux de hasard une surveillance plus ou moins stricte » (2). Toutefois, pour tenir compte du vote de la Chambre, le même rapport précédant le décret du 22 juillet 1923, précise que « l'Administration ne renoncera à aucun des droits que lui confère la loi, mais elle s'abstiendra bénévolement de les exercer toutes les fois

(1) Supra, page 150.

(2) Rapport précédant le décret du 22 juillet 1923.

que l'intérêt du Trésor le permettra, c'est-à-dire lorsqu'il sera dûment établi que, par suite du dégrèvement à la base, un cercle strictement fermé n'aura rien ou presque rien à payer au titre de l'impôt sur le produit brut des jeux de hasard. Au contraire, l'Administration devra soumettre à un contrôle effectif ceux des cercles fermés où, par suite de l'activité de la partie, la cagnotte dépasse sensiblement le montant de la taxe sur les cercles. »

Cette interprétation, de création toute prétorienne, est très heureuse ; elle a permis de « reproduire dans la législation la réalité des choses » (1). Les cercles fermés, qui sont simplement des lieux de réunion dont le but est véritablement désintéressé, ne sont pas assujettis au contrôle administratif vexatoire auquel sont soumis les maisons de jeux qui n'ont, en fait, aucun des caractères du cercle constitué sous le régime de la loi sur les associations de laquelle ils se réclament.

Le critérium auquel s'est arrêtée l'Administration, pour établir la distinction proposée, se trouve à l'article 5 du décret du 22 juillet 1923 :

« Seront seuls... considérés comme fermés, ceux qui s'administrent eux-mêmes ;

« Dont le comité d'administration (sous quelque nom qu'il soit désigné dans les statuts) a conservé la plénitude de ses attributions de direction sans s'être déchargé sur un tiers du soin de s'occuper des jeux ;

« Où les formalités de réception présentent de sérieuses garanties et où aucune personne étrangère au cercle ne peut prendre part aux jeux, ni même pénétrer dans les salles de jeux ;

« Dans lesquels aucun membre ne reçoit, pour sa participation à l'administration du cercle, la moindre rétribution, sous quelque forme que ce soit (mensualité fixe,

(1) Delest, page 239.

part sur le produit des jeux, frais de représentation, jetons de présence, repas gratuits ou avantages en nature dont ne bénéficieraient pas tous les membres du cercle, etc.) ;

« Où l'autorité, dans les salles de jeux, est exercée par des membres du cercle, faisant ou non partie du comité, mais agissant pour le compte et sous l'autorité de ce dernier, sans en retirer aucun avantage personnel ;

« Où, enfin, le produit des jeux est intégralement versé dans la caisse du cercle, sans que personne en retienne une part quelconque à son profit. »

Cependant, même dans le cas où ces conditions sont remplies, le cercle doit rester soumis au même contrôle que les cercles ouverts si « le produit brut probable de la cagnotte des jeux de hasard » dépasse » sensiblement le montant de la taxe sur les cercles » (1).

Conséquences de la distinction entre les cercles ouverts et les cercles fermés.

L'existence de cercles fermés ayant été reconnue officiellement, un régime spécial devait être créé en leur faveur.

Ce régime est caractérisé par quatre groupes de dispositions dérogatoires des règles normales concernant les cercles et qui portent sur la forme de la déclaration, l'organisation de la direction des jeux, le moyen de constater les prélèvements sur les jeux et, enfin, sur la manière dont le contrôle administratif est exercé. Ces particularités ressortiront nettement de l'étude des conditions de fonctionnement des cercles.

Conditions de fonctionnement des cercles.

a) Nécessité d'une déclaration.

Aux termes de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923,

(1) Décret du 22 juillet 1923, article 5.

les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles qu'après autorisation toujours révocable (1) du Ministre de l'Intérieur ; cette dernière n'est obtenue que si une demande est établie, qui spécifie que les conditions prévues audit article sont remplies.

Dans quelle forme et sous quelles signatures cette demande devra-t-elle être faite ? Le décret du 22 juillet 1923 répond à cette double question.

Ce texte prévoit, en effet, deux modèles de demande d'autorisation. L'un est à l'usage « des cercles fermés qui sollicitent un régime spécial au point de vue du contrôle » ; les formules que l'on y rencontre sont précises et restrictives de la liberté de ceux des cercles qui en feront usage. L'autre, dont les termes sont plus généraux, sera employée par les cercles qui acceptent de se soumettre au régime normal.

Les signataires de la demande ne sont pas les mêmes personnes dans l'un et l'autre cas.

Pour les cercles fermés, « la demande d'autorisation... sera formulée au nom du comité d'administration, sous la signature de quatre des membres de ce comité, dont le président ou un vice-président et le trésorier » (2).

Par contre, la demande d'autorisation émanant des cercles ouverts doit être « formulée au nom du cercle lui-même sous la signature, d'une part, qu'ils soient ou non membres du cercle, du tiers qui a traité avec le comité d'administration pour la direction des jeux et du principal des associés ou, s'il n'a pas d'associés, du principal de ses collaborateurs, et, d'autre part, du président ou d'un vice-président et d'un membre du comité d'administration » (3).

(1) V. page 188 le recours qui est possible contre les décisions administratives.

(2) Décret du 22 juillet 1923, article 5.

(3) Décret du 22 juillet 1923, article 6.

Ces prescriptions ont seulement pour but d'engager la responsabilité des véritables dirigeants du cercle, de façon que, par la suite, l'Administration n'ait pas en face d'elle un prête-nom irresponsable. Nous allons remarquer que c'est dans la même intention que la direction des jeux a été règlementée.

b) *La direction des jeux.*

Dans le rapport précédant le décret du 22 juillet 1923, les ministres reconnaissaient que l'administration des cercles, auxquels ils avaient affaire, n'était pas organisée d'une façon uniforme.

Les uns — cercles fermés — « s'administrent eux-mêmes » et « le produit intégral de la cagnotte est versé dans la caisse du cercle ». Les autres font appel à une tierce personne sur laquelle le Conseil d'administration s'est déchargé d'une partie de ses attributions normales, et ce tiers « conserve une partie ou la totalité du produit brut des jeux moyennant certains avantages qu'il consent aux cercles ».

L'existence de ce partage d'attributions étant reconnue, il importait à l'Administration d'en fixer les règles, de façon que les responsabilités soient nettement établies. D'ailleurs, il était surtout nécessaire de déterminer quelle autorité serait chargée d'assurer la direction du jeu.

C'est, en effet, cet organe qui, sous le nom de « comité de direction des jeux », représente le cercle auprès de l'Administration pour l'application des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 ; c'est à son président que toutes les communications de l'Administration sont adressées et nul, en dehors des membres qui le composent, « ne peut exercer une autorité quelconque dans les salles de jeux, ni s'immiscer dans la direction des jeux » (1) ; de même,

(1) Décret du 12 novembre 1923, article 1.

« la partie ne fonctionne jamais en dehors de la présence d'un membre au moins du comité ayant qualité pour recevoir les agents du contrôle » (1).

Le comité de direction doit être constitué dans le délai d'un mois, à compter de la date de la notification de l'arrêté d'autorisation. Sa composition est différente, suivant qu'il s'agit des cercles fermés ou des cercles ouverts.

Le comité de direction des premiers « est, en principe, composé exclusivement des membres du cercle désignés par le comité d'administration, et il est présidé, soit par le président du cercle, soit, si ce dernier entend ne pas intervenir dans les questions de jeux, par un vice-président délégué à titre permanent dans les fonctions de président dudit comité » (2). Exceptionnellement, les cercles fermés autorisés à ne pas utiliser de carnets de tickets (3) peuvent faire entrer des employés supérieurs des jeux dans la composition du comité de direction des jeux, à condition toutefois que leur nombre soit inférieur à celui des membres du cercle faisant partie de ce comité.

Pour les seconds, le comité de direction des jeux « est présidé obligatoirement par le tiers sur lequel le comité d'administration s'est déchargé de ses attributions en matière de jeux, et il est composé, en dehors des trois personnes qui ont signé avec lui la demande d'autorisation, de plusieurs autres membres désignés, d'un commun accord, par le président du cercle et par le président du comité de direction des jeux, soit parmi les principaux associés ou collaborateurs de ce dernier, qu'ils soient ou non membres du cercle, soit parmi les membres du comité d'administration » (4).

(1) Décret du 12 novembre 1923, article 2.

(2) Décret du 12 novembre 1923, article 1.

(3) *Infra*, page 174.

(4) Décret du 12 novembre 1923, article 1.

D'ailleurs, l'Administration conserve un droit de contrôle sur les membres du comité de direction des jeux. Leur liste, leurs signatures, leurs qualités dans le cercle doivent lui être communiquées obligatoirement. En outre, le Ministre des Finances et le Ministre de l'Intérieur peuvent, à tout moment, « soit requérir le remplacement de ceux des membres du comité des jeux dont l'Administration aurait à se plaindre ou qui ne paraîtraient pas présenter les garanties nécessaires, soit exiger la désignation de nouveaux membres au cas où leur nombre serait reconnu insuffisant. » (1).

L'exercice de ce droit de contrôle restreint encore davantage la liberté laissée aux cercles, dans les limites déjà réduites que nous avons indiquées, d'organiser suivant leur désir le comité de direction des jeux. C'est une sage précaution qui, s'ajoutant aux précédentes, donne à l'Administration l'assurance à peu près absolue d'avoir toujours en face d'elle les responsables du fonctionnement des jeux.

(1) Décret du 12 novembre 1923, article 2.

CHAPITRE VI

LE RÉGIME FISCAL DES CERCLES

Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 n'ont jamais eu d'autre but que l'établissement d'un impôt sur les jeux de hasard pratiqués dans les cercles. Nous avons, d'ailleurs, insisté sur ce caractère (1). Mais, afin de bien comprendre le système établi pour la perception de ce nouveau droit, il fallait, à notre avis, limiter d'une façon exacte le cadre où il devait prendre place et analyser les idées déterminantes de ses promoteurs. De là, les développements qui précèdent et qui ne sont, en quelque sorte, qu'une longue introduction au mécanisme de l'impôt.

Pour ce dernier, nous examinerons successivement le mode d'assiette et le tarif, le recouvrement et la destination de son produit. Les mesures de contrôle seront, en outre, étudiées par le détail ; elles nous conduiront, tout naturellement, à l'énumération des sanctions et de certaines règles particulières concernant les prêts aux joueurs et le régime des chèques.

Assiette de l'impôt.

Les cercles ne peuvent pratiquer les jeux de hasard qu'autant qu'ils ont pris l'engagement « de verser régulièrement au Trésor le montant de l'impôt » (2) institué par l'article 48 de la loi du 30 juin 1923.

(1) *Supra*, page 143.

(2) Loi du 30 juin 1923, article 47.

Cet impôt représente la différence entre le total obtenu en appliquant au produit brut des jeux de hasard un taux progressif et « le montant des taxes sur les cercles acquittées au titre de l'année précédente, tant au profit de l'Etat que de la commune » (1).

Le second élément est facile à déterminer : il correspond aux sommes portées sur les quittances délivrées à l'occasion du paiement des différentes taxes. Toutefois, il convient de signaler que, dans le cas d'un cercle nouvellement constitué, cet élément fait défaut et que, en conséquence, le montant de l'impôt correspond alors exactement au résultat obtenu par l'application du taux progressif au produit brut des jeux de hasard.

En somme, c'est dans la détermination de ce produit brut que réside la plus grande difficulté. C'est, d'ailleurs, le même ennui qui a surgi lors de l'institution de l'impôt sur les jeux pratiqués dans les casinos. Aussi, ne faut-il pas s'étonner que les règles adoptées présentent, dans les deux cas, de sérieuses analogies.

Constitution de la cagnotte.

Comme pour les casinos, le produit brut des jeux est constitué par le montant de la cagnotte des différents jeux. C'est ce que dit expressément l'article 4 du décret du 12 novembre 1923 : « Le produit brut des jeux passible de l'impôt institué par l'article 48 de la loi du 30 juin 1923, est déterminé par le montant intégral de la cagnotte des jeux de hasard, tels qu'ils sont définis par l'article 2 du décret du 22 juillet 1923. »

De quelle façon, et suivant quelles règles sont effectués les prélèvements au profit de la cagnotte ?

Normalement, il y a une cagnotte par table de jeux de hasard ; néanmoins, cette coutume n'est pas absolue,

(1) Loi du 30 juin 1923, article 48.

et, quelquefois, il n'existe qu'une cagnotte collective pour chaque nature de jeux.

Dans l'un et l'autre cas, les perceptions sont opérées au moyen d'un des modes suivants :

« 1° Prélèvement sur le montant soit des enjeux, soit du bénéfice réalisé, d'une somme fixée d'après un tarif progressif ou proportionnel ;

« 2° Payement, par chaque joueur, d'un droit variable selon l'importance des jeux ou la durée de la partie ;

« 3° Payement, par chaque joueur, d'un droit fixe par séance, abstraction faite de l'importance des enjeux et de la durée de la séance. » (1).

La faculté d'adopter l'un quelconque de ces trois modes varie suivant la nature des jeux.

La liberté du choix est complète en ce qui concerne les jeux de hasard où il n'y a pas de banque. Le comité d'administration du cercle a toute latitude à ce sujet ; de même, il fixe suivant son gré le taux de la cagnotte.

Par contre, et toutes les fois que le jeu comporte une banque, le décret du 22 juillet 1923 fixe des règles précises relatives non seulement au mode de constitution de la cagnotte, mais aussi au taux de cette dernière.

Ce taux ne peut être inférieur à 5 % du montant de la banque primitive, des arrosages successifs et des sommes tenues en dehors, à tous les jeux de hasard où un seul joueur tient la banque contre tous les autres. C'est le régime applicable au baccara à deux tableaux, par exemple. Lorsqu'il s'agit de jeux de cette catégorie où la banque est dite « ouverte », le minimum de perception est de 3.000 francs.

De même, il ne peut pas être appliqué un taux inférieur à 5 % des sommes gagnées à chaque coup par le

(1) Décret du 22 juillet 1923, article 3.

joueur tenant les cartes, aux jeux du genre du baccara chemin de fer où la banque est tenue par tous les joueurs à tour de rôle.

Enfin, l'Administration peut encore autoriser un autre mode de perception « pour les jeux dont les conditions de fonctionnement ne se concilieraient avec aucun des trois modes de perception » (1) qui viennent d'être indiqués.

Le décret du 22 juillet 1923 avait admis, sous certaines conditions, le maintien de prélèvements plus doux en faveur des cercles existant avant la promulgation de la loi. Ce régime de faveur a été supprimé par la loi du 19 décembre 1926 dont l'article 14, dernier paragraphe, a complété ainsi qu'il suit l'article 47 de la loi du 30 juin 1923.

« Sur les enjeux des joueurs des jeux de hasard, le taux de prélèvement fixé par le décret prévu ci-dessus sera le même dans tous les cercles imposés, aussi bien ceux autorisés après le vote de la loi que ceux existant, par tolérance, avant la loi. Les anciens tarifs de prélèvements sont supprimés. Il n'y aura aucune exception. »

Le paiement d'un droit fixe par jour n'est admis qu'aux jeux de commerce, et encore à condition qu'il n'y ait pas plus de deux séances par jour séparées par l'heure du dîner ; que le droit fixe n'excède pas 5 francs par séance ; et que ce droit permette de s'asseoir, au cours même de la séance, à différentes tables de jeux. Exceptionnellement, le droit fixe de 5 francs peut être, au plus, doublé à partir de minuit.

Pour rigoureuses qu'elles soient, les règles de constitution de la cagnotte seraient insuffisantes si un contrôle sérieux des prélèvements n'était pas organisé. Une double obligation à la charge du cercle, l'usage des carnets de tickets et la tenue d'une comptabilité spéciale des jeux, permet à ce contrôle de s'exercer.

(1) Décret du 18 mars 1924, article 4.

Mais, avant d'étudier les règles de son fonctionnement, il convient de revenir sur ce qui a été dit plus haut relativement aux entraves apportées, par un décret d'abord et par la loi ensuite, à la liberté des cercles en matière de fixation du taux de la cagnotte et d'étudier parallèlement la situation faite sur ce point spécial aux casinos d'une part, et aux cercles d'autre part.

Au premier abord, en effet, il semble assez singulier qu'on ait imposé aux casinos un maximum de cagnotte, tandis que les cercles sont assujettis à un minimum, sans qu'aucun maximum ait été prévu. Cette différence de traitement, pour paradoxale qu'elle puisse paraître, s'explique facilement dès qu'on examine la question d'un peu près et que l'on se reporte au statut légal de l'une et de l'autre catégories d'établissements, à l'égard desquels les droits du Gouvernement ne sont pas du tout les mêmes au point de vue fiscal.

Les casinos sont des établissements publics admis, par dérogation à l'article 410 du Code pénal, à exploiter commercialement les jeux et, si la loi du 15 juin 1907 confère au Gouvernement des droits extrêmement étendus en matière de police des jeux, cette même loi ne lui permet, en matière fiscale, que de prélever un pourcentage déterminé sur le produit brut des jeux, tel qu'il se comporte, sans qu'aucun texte l'ait jamais autorisé à prendre des mesures tendant à augmenter artificiellement le montant de la matière imposable. Les commerçants — et les tenanciers des casinos sont des commerçants comme les autres — ont, en effet, toute latitude pour fixer librement le prix de leur marchandise, et le Gouvernement ne peut pas plus les obliger à maintenir leur cagnotte à un taux minimum, dans le but d'obtenir un rendement meilleur de l'impôt, qu'il ne peut contraindre, dans le même but, un épicier à ne point vendre son sucre ou son café au-dessous d'un prix déterminé. Par contre, et comme la loi de 1907 a conféré à l'autorité administrative les droits les plus éten-

dus en matière de police des jeux, rien ne s'opposait à la fixation d'un maximum de cagnotte, par mesure de police et pour empêcher certains casinos d'exploiter leur clientèle.

Pour les cercles, la situation se présentait sous un jour absolument différent, en ce sens, d'une part, qu'il s'agit, non pas d'établissements publics exerçant un commerce, mais bien d'institutions privées qui, aux termes de la loi de 1901 sur les associations, ne peuvent pas légalement être considérées comme assimilables à des commerçants et, d'autre part, que contrairement à la loi de 1907, la loi du 30 juin 1923 charge explicitement le Gouvernement de régler par décret les conditions d'application, sans distinction entre les mesures fiscales et les mesures de police des jeux. En vertu de la délégation qu'il avait reçue du législateur, et étant donné que l'on ne se trouvait pas en présence de commerçants, le Gouvernement était donc en droit, sans aller à l'encontre d'aucun des principes de notre législation fiscale, d'imposer aux cercles un minimum de cagnotte ; mais ce n'est pas dans le but d'obtenir un meilleur rendement de l'impôt qu'il a cru devoir entrer dans cette voie : il a obéi à des considérations d'un tout autre ordre et qui sont les suivantes :

1° La nécessité de mettre obstacle aux combinaisons auxquelles certains cercles ouverts auraient pu recourir pour échapper en grande partie au paiement du nouvel impôt et dont l'une, entre autres, aurait consisté à fixer la cagnotte du baccara à deux tableaux à un taux excessivement bas, vingt-cinq centimes par exemple, et à faire tailler par des « jockeys » (1) pour le compte de la maison ;

2° La crainte que, pour se faire concurrence, les cercles installés dans une même ville ne viennent à baisser d'une manière excessive le taux de leur cagnotte, ce qui aurait fait disparaître une grande partie de la matière imposable,

(1) Expression consacrée, dans les cercles, pour désigner celui qui ne joue pas pour son propre compte.

éventualité qui ne peut pas se produire pour les casinos, puisque ces établissements sont installés dans des villes différentes et que si, par exception, il existe plusieurs casinos dans une même ville, ces casinos ont des clientèles essentiellement différentes.

3° Le désir d'entraver l'éclosion de cercles nouveaux, dont la venue aurait diminué dans une certaine proportion la cagnotte des anciens cercles et, par suite de la progressivité de l'impôt, aurait diminué dans une proportion beaucoup plus grande le rendement de l'impôt. La Commission chargée de la préparation des décrets estimait, en effet, que l'intention du législateur de 1923 avait été d'imposer le jeu existant, mais non point de favoriser l'ouverture de nouvelles maisons de jeux.

En fixant un minimum de cagnotte, la Commission avait donc un but d'ordre moral, celui de ne point faciliter l'extension de la passion du jeu, et un but d'ordre fiscal, celui de s'opposer à toute manœuvre tendant à réduire le rendement normal de l'impôt, mais elle n'entendait nullement augmenter ce rendement au-delà des chiffres qu'il devait atteindre en prenant pour base les cagnottes réalisées avant 1923.

C'est pour répondre à ces diverses préoccupations que l'on adopta un système qui permettait à tous les cercles anciens de conserver leur ancien taux de cagnotte, sans avoir la faculté de le réduire, et qui obligeait les cercles nouvellement créés à adopter le tarif de 5 %. Ce système, évidemment, conférait un privilège aux cercles constitués avant la promulgation de la loi du 30 juin 1923, mais c'est là précisément ce que la Commission avait voulu, dans le but d'empêcher l'augmentation du nombre des cercles de Paris et des très grandes villes. Quant aux cercles des autres villes, le minimum de 5 % ne les gênait pas, car ils ne peuvent vivre qu'avec un taux supérieur.

Quoi qu'il en soit, ce privilège allait à l'encontre des intérêts de certains tenanciers, dont les protestations trou-

vèrent un écho au Parlement qui, par le vote de l'article 14 de la loi du 19 décembre 1926, détruisit l'œuvre de la Commission en imposant le même minimum à tous les cercles.

Depuis cette époque, l'Administration est inondée par les demandes d'autorisation de jeux formulées par une infinité de nouveaux cercles qui se fondent dans tous les quartiers de Paris et des grandes villes, mais qui réussissent si mal que la plupart d'entre eux devront fermer leurs portes dès que les fonds mis à leur disposition par des commanditaires imprudents seront épuisés. Le plus curieux, d'ailleurs, dans cette affaire, est que, loin de nuire au cercle le plus particulièrement visé et dont on tenait tant à faire disparaître le privilège, la mesure lui a été profitable, à telle enseigne qu'il a réalisé, en 1927, une cagnotte supérieure à l'ensemble de celles de tous les autres cercles de Paris et de la province, et qu'il a donné ainsi, à lui seul, au Trésor, plus de la moitié du rendement total de l'impôt pour toute la France.

Cette parenthèse fermée, revenons à l'étude des mesures de contrôle dont nous avons ainsi retardé l'exposé.

Le carnet de tickets.

Tout prélèvement sur les jeux de hasard au profit de la cagnotte donne lieu à la délivrance de tickets d'égale somme détachés, dans les mêmes conditions que pour les casinos, d'un carnet à souches livré par l'Administration des Finances.

Les tickets détachés sont laissés pendant quelques instants sur la table de jeux, s'il s'agit d'un prélèvement sur le montant, soit des enjeux, soit du bénéfice réalisé. Ils sont remis, au contraire, à chaque joueur lorsque le droit doit être acquitté par chacun d'eux.

Certains cercles peuvent être dispensés, « en vertu

d'une autorisation expresse de l'arrêté d'autorisation » (1), de l'obligation de faire usage de carnets de tickets. Cette mesure ne peut s'appliquer qu'aux cercles strictement fermés qui doivent, pour en bénéficier, remplir des conditions particulièrement rigoureuses énumérées à l'article 11 du décret du 12 novembre 1923. Notamment, ces cercles fermés doivent avoir existé dans leur forme actuelle depuis le 1^{er} juillet 1921, et, d'autre part, le produit brut des jeux de hasard qui y sont pratiqués doit être « tel que l'application du taux prévu par l'article 48 de la loi du 30 juin 1923 ne paraisse pas devoir donner un chiffre sensiblement supérieur au montant de la taxe sur les cercles imposée dans les rôles de l'année précédente. » En cas d'abus, la dispense ainsi accordée peut être rapportée à tout moment.

Comptabilité spéciale des jeux.

a) *Règles générales.*

L'obligation de tenir une comptabilité spéciale des jeux a été annoncée par le décret du 22 juillet 1923 : les « mesures de contrôle comporteront, pour tous les cercles sans exception, l'obligation de monter dans une forme déterminée une comptabilité spéciale des jeux ». Le décret du 12 novembre de la même année en a fixé les modalités les plus importantes.

D'abord, il doit être tenu, dans chaque cercle utilisant des carnets de tickets, un compte d'emploi de ces carnets de tickets.

En second lieu, les préposés du cercle chargés d'opérer les encaissements et qui doivent en même temps détacher les tickets, décrivent leurs opérations dans un carnet

(1) Décret du 12 novembre 1923, article 11.

spécial dit « d'enregistrement des cagnottes » tenu par table de jeu ou par jeu et par journée. Les résultats inscrits doivent toujours correspondre au montant de la cagnotte d'une part, et, d'autre part, à la valeur des tickets détachés.

Les comptes de jeux sont tenus par cagnotte et par jour, au moyen d'un « registre de contrôle » coté et paraphé par un représentant de l'Administration des Finances, le Contrôleur des Contributions Indirectes en principe. Les résultats de chaque journée sont totalisés et leur montant, inscrit en toutes lettres, doit être suivi de la signature du président et d'un membre du comité de direction des jeux.

Ce registre de contrôle est complété par un autre document, appelé « carnet de prélèvements », sur lequel sont enregistrées, par journée et par dizaine, les sommes provenant du produit brut, des jeux de hasard. Ce carnet permet le calcul de l'impôt dû par le cercle dont le montant apparaît dans une colonne spéciale, majoré de la taxe de 5 % pour frais de contrôle et d'encaissement (1) et compte tenu de la taxe sur les cercles qui vient en déduction. Ces indications sont d'ailleurs exactement reproduites dans le bordereau de versement des sommes à payer au Trésor dont il sera question ci-dessous.

Les registres que nous venons d'énumérer doivent être conformes aux modèles fournis par l'Administration des Finances. En outre, les cercles ont l'obligation de tenir leurs écritures dans les conditions de régularité exigées pour les livres de commerce.

Les résultats de la comptabilité spéciale des jeux, tels qu'ils sont établis au moyen du registre de contrôle, sont reportés obligatoirement au livre journal tenu, ainsi que toute la comptabilité générale du cercle, en partie double et selon les règles habituelles de la comptabilité commerciale. L'inscription au livre-journal est faite par le débit

(1) Décret du 22 juillet 1923, article 12.

du compte « Caisse » et au crédit du compte « Produit brut des jeux » ouvert au grand livre par application de l'article 11 du décret du 22 juillet 1923. En fin d'année, le compte est soldé. Le total du crédit doit correspondre au montant du produit brut des jeux accusé par le registre de contrôle et le carnet de prélèvements. Au débit, sont imputés les versements au titre de l'impôt spécial et les dépenses concernant spécialement le service des jeux ; l'excédent représente le bénéfice.

b) Comptabilité à tenir par les cercles fermés qui n'emploient pas de tickets.

Les cercles fermés qui ont été dispensés de l'emploi de tickets, ne sont astreints qu'à la tenue d'une comptabilité très réduite. Elle comporte simplement un registre de contrôle où les résultats des prélèvements sur les jeux figurent par journée et par jeu, et, en second lieu, un carnet de prélèvements. Comme pour les autres cercles, les résultats de cette comptabilité spéciale doivent être reportés dans la comptabilité générale de la maison.

c) Documents périodiques à transmettre.

Un relevé récapitulatif, en double expédition, des sommes versées au Trésor dans le courant du mois précédent, doit être établi dans les cinq premiers jours de chaque mois par les cercles pour lesquels l'emploi des tickets est obligatoire. Ce relevé, dûment signé et certifié par les représentants qualifiés du comité de direction des jeux, est transmis, en tout état de cause, même s'il est négatif, au Directeur des Contributions Indirectes de la circonscription à laquelle appartient le cercle.

Les cercles fermés dispensés de l'emploi de tickets, ont la même obligation ; mais le relevé qu'ils établissent est simplifié du fait que la partie relative à la confection des bordereaux de dizaine n'est pas remplie.

d) *De l'emploi d'un appareil enregistreur spécial.*

Les cercles fermés qui ne pourraient pas être placés sous le régime de faveur dont il vient d'être question, et même dans certains cas les cercles ouverts, ont la possibilité d'obtenir de l'Administration l'autorisation de remplacer les carnets de tickets par un appareil enregistreur d'un modèle agréé par elle. Bien entendu, ce moyen de constater le montant de la cagnotte ne change rien aux règles de comptabilité que nous avons énoncées. L'autorisation, toujours révocable, ne dispense pas d'une façon absolue le cercle qui l'a obtenue de l'emploi de carnets de tickets, car la pratique de certains jeux ne se concilie pas avec l'usage d'un appareil enregistreur.

D'ailleurs, en fait, aucun cercle, ni ouvert, ni fermé, n'a manifesté jusqu'à présent l'intention de profiter de cette faculté.

C'est donc bien l'emploi des carnets de tickets qui reste, en définitive, le moyen unique de la constatation des produits de la cagnotte. C'est aussi un moyen très sûr qui, doublé de la tenue d'une comptabilité spéciale assujettie à des règles rigoureuses, rend difficile toute espèce de fraude.

Calcul de l'impôt.

A l'opposé de la plupart de nos impôts, le droit que supporte le produit de la cagnotte des cercles ne résulte pas de l'application directe d'un tarif à une base définitivement établie : il est la différence de deux résultats. Le premier est obtenu en appliquant au produit brut des jeux de hasard le tarif progressif de l'article 48 de la loi du 30 juin 1923. Le second, qui doit être soustrait du précédent, est constitué uniquement par « le montant des taxes sur les cercles acquittées au titre de l'année précédente, tant au profit de l'Etat que de la commune ».

Examinons séparément chacun de ces éléments.

a) *Le tarif progressif de l'article 48 de la loi du 30 juin 1923.*

Le produit de la cagnotte sert de base pour l'application d'un impôt calculé d'après les quotités suivantes :

- 20 % jusqu'à 1 million de francs ;
- 30 % de 1.000.001 francs à 2 millions de francs ;
- 40 % de 2.000.001 francs à 3 millions de francs ;
- 50 % de 3.000.001 francs à 4 millions de francs ;
- 60 % au-dessus de 4 millions de francs.

Mais la loi du 22 mars 1924 ayant majoré de deux décimes les impôts et taxes perçus au profit de l'Etat, les tarifs que nous venons d'indiquer se trouvent augmentés. A l'heure actuelle, ils sont respectivement de 21.60, 32.40, 43.20, 54 et 64.80 %, car nous verrons par la suite que les quatre dixièmes seulement du produit de l'impôt reviennent à l'Etat (1).

b) *Les taxes sur les cercles.*

Bien avant le vote de la loi du 30 juin 1923, les cercles ont dû acquitter une taxe spéciale assimilée aux Contributions Directes.

Cette taxe, connue sous le nom de « taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion », a été instituée par la loi du 16 septembre 1871. Elle devait frapper « les abonnés des cercles, sociétés et lieux de réunion où se payent des cotisations ». Bien que ces termes aient une portée générale, le législateur n'avait d'autre but que de faire payer une redevance à tous les lieux de réunion où, sous des prétextes divers, on ne se réunissait que pour jouer (2). Aussi, afin d'en limiter le domaine d'application aux cercles où l'on

(1) *Infra*, pages 205 et suivantes.

(2) En ce sens : *Delest*, page 174.

jouait, la même loi qui instituait la taxe, énumérait des exceptions en faveur des « sociétés de bienfaisance et de secours mutuels » et des sociétés « exclusivement scientifiques, littéraires, agricoles ou musicales dont les réunions ne sont pas quotidiennes » (1). Plus tard, dans le même but, de nouvelles exonérations ont été établies. C'est ainsi qu'échappent au paiement de la taxe : les sociétés qui ont pour objet exclusif la pratique des jeux d'adresse, à condition que leurs réunions ne soient pas quotidiennes ; les associations d'étudiants de l'Etat, lorsqu'elles sont purement scientifiques ou littéraires et qu'elles ont été reconnues par l'autorité préfectorale et l'autorité universitaire, même si leurs réunions sont quotidiennes ; les cercles d'officiers créés par décision du Ministre de la Guerre, et, plus récemment, les sociétés exclusivement scientifiques, littéraires, agricoles ou musicales, que leurs réunions soient ou non quotidiennes.

La taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion est assise sur le fait accompli. Elle porte sur le montant des cotisations encaissées et sur la valeur locative des locaux affectés aux réunions au cours de l'année qui précède. Le prix élevé des cotisations et l'importance des locaux occupés, la rendent particulièrement lourde pour les cercles fermés. Par contre, elle ne pèse que très légèrement sur les cercles ouverts, car les cotisations sont minimales et les pièces occupées très peu nombreuses (2). C'est de cette inégalité que les promoteurs de la loi du 30 juin 1923 ont tiré argument pour défalquer de l'impôt spécial le montant de la somme payée au titre de la taxe sur les cercles (3).

Cette dernière est perçue par voie de rôles nominatifs établis par l'Administration des Contributions Directes, sur le vu de la déclaration obligatoire produite à la mairie

(1) Loi du 16 septembre 1871, article 9.

(2) *Supra*, pages 31 et suivantes.

(3) *Supra*, pages 141, 144 et suivantes.

entre le 1^{er} et le 31 janvier, par les gérants, secrétaires ou trésoriers des groupements assujettis. La déclaration, qui est annuelle en principe, doit cependant n'être renouvelée qu'en cas de changement dans le montant des cotisations ou dans l'effectif des membres ou la valeur locative des locaux. En cas de dissolution ou de fermeture du cercle ou de l'association en cours d'année, une déclaration doit être faite immédiatement et au plus tard dans les dix jours : la somme due est exigible sans délai.

La quotité de la taxe a varié à plusieurs reprises depuis sa création. Pour l'instant, le tarif appliqué est celui de la loi du 25 juin 1920 : il a un caractère nettement progressif qui varie dans les conditions suivantes pour chacun des éléments imposables :

1° Cotisations :

12,5 % de leur montant pour la portion n'excédant pas 8.000 francs ;

25 % pour la portion qui va de 8.001 francs à 20.000 francs ;

50 % pour la portion supérieure à 20.000 francs.

2° Valeur locative :

5 % sur les premiers 4.000 francs ;

10 % sur la portion qui va de 4.001 francs à 8.000 francs ;

20 % sur la portion supérieure à 8.000 francs.

Ces chiffres doivent, d'ailleurs, être majorés du montant du double décime établi par la loi du 22 mars 1924.

Des pénalités sont prévues en cas de non déclaration ou d'insuffisance de déclaration. Elles sont du double du montant des droits fraudés.

Les cercles supportent, en dehors de la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, des taxes communales diverses, dont les principales remplacent des droits d'octroi supprimés. Le montant de ces taxes, qui peut au plus égaler

le montant de la taxe d'Etat, s'ajoute à cette dernière et est recouvré dans les mêmes conditions (1).

La somme totale ainsi payée est défalquée du produit du tarif progressif ; la différence représente le montant de l'impôt spécial.

Pratiquement, cet impôt spécial est calculé toutes les dizaines au moyen du carnet de prélèvements sur lequel sont reportés tous les renseignements nécessaires pour en établir l'assiette. Une fois déterminé, son montant est majoré de 5 % prélevés pour couvrir les frais de contrôle et d'encaissement (2). Les cercles ne sont pas soumis à d'autres droits spéciaux au profit du Trésor ; notamment, l'impôt de l'article 48 de la loi du 30 juin 1923 est exclusif de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Recouvrement de l'impôt spécial.

Le recouvrement de l'impôt dont nous venons de déterminer l'assiette et le calcul, est assuré par l'Administration des Contributions Indirectes.

Toutes les dizaines, il est établi un bordereau de versement par le Contrôleur. Ce document, qui est laissé au cercle, est arrêté en toutes lettres pour le montant de la somme à payer ; il est signé du Contrôleur, du président du comité de direction des jeux et d'un membre de ce comité.

Dans le cas où aucun impôt n'est dû à la fin de la dizaine, le contrôleur n'établit pas de bordereau de versement négatif : il lui suffit d'apposer son visa sur le registre de contrôle et le carnet de prélèvements en certifiant l'exactitude des chiffres qui y sont portés.

(1) En fait, la taxe d'Etat est le plus souvent les 40 % du montant de chaque cotisation. Les taxes communales n'atteignent ce chiffre qu'à Paris et dans certaines grandes villes. Le montant de ces deux taxes s'ajoute au montant de la cotisation dans la proportion maximum de 80 % ; la somme totale est acquittée par le membre du cercle, sans qu'il soit fait de discrimination.

(2) Loi du 30 juin 1923, article 48.

Le versement doit être effectué dans un délai de deux jours francs à compter de la date d'établissement du bordereau, à la caisse du Receveur des Contributions Indirectes. Ce comptable en délivre quittance et retient le bordereau de versement.

Des sanctions sont prévues en cas de retard. Nous les comprendrons dans un chapitre plus général réservé à cette question.

Les cercles autorisés à ne pas se servir de carnets de tickets ne payent généralement pas d'impôt. En conséquence, le Contrôleur des Contributions Indirectes n'a pas à effectuer de vérifications décadaires, ni à établir de bordereau de versement. Mais, si l'un des relevés récapitulatifs mensuels fait ressortir un excédent du montant brut de l'impôt sur la taxe sur les cercles, les bordereaux sont établis par la Direction des Contributions Indirectes qui invite le président du comité de direction des jeux à effectuer le payement dans les trois jours.

Affectation du produit de l'impôt.

Comme pour les casinos et le pari mutuel, nous n'étudierons pas, à cette place, l'affectation du produit de l'impôt sur les cercles. Ce point spécial sera examiné au cours d'une étude d'ensemble sur la matière (1).

(1) Infra, pages 205 et suivantes.

CHAPITRE VII

MESURES DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE

Le rendement de l'impôt serait très aléatoire, malgré le contrôle automatique résultant de l'emploi des tickets et de la tenue d'une comptabilité spéciale des jeux, si des pouvoirs suffisants d'investigation, de surveillance et de contrôle n'avaient pas été reconnus à l'Administration.

Ils sont exercés par les agents des Contributions Indirectes, d'une part, et par les représentants du Ministère de l'Intérieur, d'autre part.

Au point de vue de la compétence, les fonctionnaires de chacune des deux Administrations se divisent en deux groupes. Les uns, ceux appartenant aux Administrations Centrales, ont qualité pour exercer leur vérification sur tous les cercles du territoire. Les autres, au contraire, qui sont des agents locaux, ne peuvent pénétrer que dans les cercles compris dans la circonscription où ils exercent leurs fonctions.

Les agents des deux Administrations ainsi désignés ont des missions différentes. Ceux des Contributions Indirectes doivent assurer le contrôle du produit des jeux et le recouvrement de l'impôt. Par contre, le rôle essentiel des représentants du Ministère de l'Intérieur consiste à veiller à ce que tout se passe correctement et en toute sincérité ; en particulier, ils assurent la surveillance des interdits de jeux (1) et du personnel, et tiennent la main à ce

(1) *Infra*, page 198.

que les femmes ne pénètrent jamais dans les salles de jeux.

Nous devons marquer encore, sous ce titre de contrôle et de surveillance des cercles, une différence entre les cercles ouverts et les cercles fermés.

Sur les premiers, le Contrôleur des Contributions Indirectes exerce son contrôle d'une façon permanente ; tous les dix jours notamment, il doit vérifier sur place la comptabilité spéciale des jeux et dresser le bordereau de versement dont nous avons parlé. Au contraire, « dans les cercles autorisés à ne pas se servir de tickets, le rôle du Contrôleur se borne à s'assurer, dans les bureaux du secrétariat, que la comptabilité des jeux est régulièrement tenue à jour et que ses résultats sont en concordance avec ceux de la comptabilité générale du cercle » (1).

De même, les agents du Ministère de l'Intérieur ne peuvent, en ce qui concerne les cercles qui n'emploient pas de tickets, qu'exercer leur mission dans le bureau du secrétariat.

Il convient d'ajouter, d'ailleurs, que si l'Administration accepte de ne point exercer, en fait, un contrôle rigoureux sur les cercles fermés, elle n'a renoncé, en droit, à aucun de ses pouvoirs d'investigation, et qu'au moindre doute sur la sincérité des opérations ou la bonne tenue de tel ou tel cercle fermé, elle peut inviter les agents du contrôle à exercer sur ce cercle une surveillance aussi complète que s'il s'agissait d'un cercle ouvert.

Mais, dans la limite de ces restrictions, des pouvoirs identiques appartiennent aux agents des deux Administrations. A toute heure, ils ont le droit de pénétrer dans les locaux du cercle ; ils peuvent assister à la partie, se faire présenter sur place les différents registres et les carnets de tickets ainsi que les cagnottes dont ils peuvent vérifier

(1) Arrêté du 14 novembre 1923, Finances, article 2.

le contenu. Aussi bien, ils ont la faculté de prendre communication sur place de tous autres documents concernant le cercle ou son fonctionnement.

Toutefois, malgré le caractère particulièrement sévère de cette surveillance, il faut reconnaître que les cercles sont mieux traités que les casinos. Quoique leur caractère de maison de jeux n'échappe à personne, il n'en est pas moins vrai qu'ils restent légalement des institutions privées organisées suivant les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901. De là ce contrôle plus libéral et plus limité dans son objet que celui prévu pour les casinos (1).

(1) En ce sens : Rapport au Président de la République précédant le décret du 22 juillet 1923.

CHAPITRE VIII

SANCTIONS D'ORDRE FISCAL

Les irrégularités relevées par les agents du contrôle peuvent donner lieu, suivant leur nature, aux sanctions d'ordre pénal que nous avons déjà étudiées (1) ou simplement à l'application d'amendes fiscales. Ces dernières, qui vont désormais retenir notre attention, peuvent être infligées en toute occurrence, nonobstant les autres peines.

Sont punies d'une amende égale au quintuple des droits fraudés, les manœuvres ayant pour but ou résultat de frauder ou de compromettre l'impôt spécial.

Lorsque le montant des droits fraudés ne peut être déterminé avec précision, l'amende est fixée par le tribunal sur les mêmes bases et d'après les éléments d'information fournis par l'Administration avec un minimum de 5.000 francs.

La récidive est punie de peines doubles des précédentes.

Dans le but d'assurer le recouvrement de ces amendes d'une façon certaine, le législateur, craignant que les tribunaux et l'Administration aient quelquefois affaire à un homme ne présentant aucune garantie, a rendu solidaires de leur paiement « toutes personnes dirigeant, administrant ou exploitant le cercle à un titre quelconque » et, par surcroît « toutes celles qui auraient sciemment participé à la fraude ou l'auraient favorisée » (2).

(1) *Supra*, pages 152 et 153.

(2) Loi du 30 juin 1923, article 49.

Les poursuites sont effectuées devant les Tribunaux civils à la diligence de l'Administration des Contributions Indirectes et suivant les règles propres à cette Administration.

Le bénéfice des circonstances atténuantes peut être accordé, sous réserve toutefois que l'amende fiscale infligée ne soit pas inférieure au montant des droits fraudés. Par contre, le sursis de la loi du 26 mars 1891 ne pourra être appliqué en aucune circonstance.

A côté de ces sanctions fiscales, nous devons encore signaler comme s'y rattachant, les pénalités encourues par le cercle lorsque le paiement du montant de l'impôt est en retard de plus de quatre jours. C'est d'abord la suspension de l'autorisation de jeux, puis le retrait de cette autorisation si le cercle passe outre et permet à ses membres de pratiquer les jeux de hasard; d'ailleurs, dans ce dernier cas, les sanctions de l'article 49 de la loi du 30 juin 1923 peuvent être appliquées (1).

Un recours spécial contre les décisions administratives prises en exécution des décrets rendus pour l'application de la loi du 30 juin 1923, peut être exercé, par le cercle intéressé, devant le Ministre compétent. Ce recours gracieux est formé par écrit; il est signé du président du comité d'administration ou du comité de direction des jeux suivant le cas. Le Ministre statue sur l'avis conforme de la Commission constituée pour étudier les modalités d'application des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 (2).

(1) *Supra*, pages 152 et 153.

(2) Décret du 18 mars 1924, article premier.

CHAPITRE IX

LES FRAUDES DE LA CAGNOTTE

Malgré toutes les précautions prises, en dépit de toute surveillance et des sanctions établies, certains cercles parviennent à éluder l'impôt en ne laissant pas apparaître qu'il y ait constitution d'une cagnotte à leur profit.

Ce fait n'est pas nouveau, et la possibilité d'une fraude de ce genre avait été aperçue par M. Levasseur au moment où la loi du 30 juin 1923 était en discussion devant le Parlement. L'honorable parlementaire eût désiré qu'un minimum de cagnotte fût imposé à tous les cercles. De cette façon, disait-il, les cercles où l'un des représentants « taille la banque », c'est-à-dire joue contre les joueurs, et qui n'ont de ce fait aucun avantage à la constitution d'une cagnotte, puisque le bénéfice de la partie leur revient, n'auraient pu dissimuler, au moins en totalité, l'assiette de l'impôt.

Si judicieuse qu'elle fût, cette proposition ne reçut pas l'approbation du Ministre, et la Chambre la repoussa.

Mais, par la suite, l'Administration se rendit compte que dans l'hypothèse de M. Levasseur il pouvait, malgré tout, y avoir fraude à la cagnotte. Aussi, dès le 23 novembre 1923, une circulaire de la Direction générale des Contributions Indirectes rappela aux agents que « s'il n'y a pas de cagnotte, il ne saurait y avoir de perception », mais que, par contre, « il convient de rechercher, dans les cercles où les jeux de hasard sont pratiqués sans aucun prélèvement au profit de personne, si, à défaut de cagnotte propre-

ment dite, le cercle lui-même ou un tiers ne tirerait pas, sous une autre forme, un bénéfice quelconque des jeux ».

Peu après, les occasions de frauder le fisc se précisant de plus en plus, un décret intervint pour mettre un frein aux abus (1). Ce texte est très sévère et va même jusqu'à déclarer qu'il y a présomption de fraude en cas d'insuffisance de cagnotte: « S'il apparaît que dans un cercle (visé par la loi du 30 juin 1923) l'ensemble des ressources normales (cotisations, produit officiellement reconnu de la cagnotte, autres recettes constatées dans la comptabilité avec indication d'origine et sans que cette origine soit suspecte) n'atteint point un chiffre suffisant pour couvrir les dépenses, il y a présomption que les jeux sont, d'une manière directe ou indirecte, une source de produits clandestins et qu'il y a, dès lors, évation fiscale. »

Les sanctions prévues par le décret sont de deux ordres: d'abord refus ou retrait d'autorisation; en second lieu suppression du régime spécial dont bénéficient les jeux de commerce avec application possible des peines de l'article 49 de la loi du 30 juin 1923, si le cercle passe outre.

L'Administration a rarement fait usage de ces nouvelles sanctions qui, en raison même de leur sévérité, ont un effet préventif très efficace.

(1) Décret du 18 mars 1924.

CHAPITRE X

QUESTIONS COMMUNES AUX CASINOS ET AUX CERCLES : PRÊTS AUX JOUEURS — EMPLOI DE CHÈQUES — EXCLUS ET INTERDITS DE JEUX

Nous en aurions fini avec l'étude du régime spécial des cercles, et il ne nous resterait plus qu'à conclure en signalant les modifications que la loi du 30 juin 1923 a fait subir, en dehors de toute considération fiscale, à la réglementation de ces associations appelées cercles et constituées d'après la loi du 1^{er} juillet 1901. Néanmoins, il nous paraît indispensable de traiter auparavant trois points communs aux casinos et aux cercles que nous avons jusqu'ici négligé à dessein : le régime des prêts aux joueurs, l'usage des chèques et, enfin, le système des exclus et des interdits de jeux.

Les prêts aux joueurs.

Les prêts aux joueurs sont formellement interdits dans les casinos et les cercles : dans les deux catégories d'établissements, on ne peut jouer qu'argent comptant. Les lois du 15 juin 1907 et du 30 juin 1923 n'ont pas formulé cette interdiction. Elle résulte d'arrêtés ministériels qui n'ont, d'ailleurs, fait que continuer dans la voie tracée, dès le 30 avril 1887, par le Ministre de l'Intérieur de l'époque (1).

(1) En ce sens : Delest, page 252.

a) *Casinos.*

Pour les casinos, la prohibition est générale et s'applique à tout genre de prêts : « Les prêts d'argent sont interdits d'une manière absolue, soit qu'ils émanent de la caisse même de l'établissement, soit qu'ils soient consentis par le directeur ou un membre du comité de direction, par un employé ou toute autre personne. » (1).

De même, afin que les prêts ne puissent être consentis sous le couvert d'opérations de banque, ces dernières sont également défendues, sauf les deux exceptions ci-après. Est permis, en premier lieu, l'escompte des bons de la Défense nationale pour leur valeur actuelle sans retenue d'aucune commission et, dans les mêmes conditions, le change des monnaies étrangères. En second lieu, est autorisée la location de coffres-forts installés dans les locaux du casino, soit par l'établissement lui-même, soit par la banque chargée de l'escompte des chèques (2). S'il s'agit d'une banque, celle-ci doit être française et agréée par le Directeur de la Comptabilité Publique ; de plus, elle doit prendre l'engagement écrit de se conformer aux règlements administratifs pour les opérations à effectuer par le bureau annexe installé dans le casino. Moyennant ces formalités, un guichet peut être ouvert dans les locaux du casino où la location des coffres-forts sera effectuée, ainsi que les opérations de change dont il est question ci-dessus et, en outre, toutes celles se traduisant par un simple jeu d'écritures, ou des opérations de recette à l'exclusion de toute opération de dépense.

Quelle est la sanction de l'interdiction des prêts ? Il ne semble pas que la nullité puisse être opposée à ce genre de contrat que le Code civil admet « à la condition absolue que le tiers qui a prêté au perdant soit resté étranger au

(1) Arrêtés des 18 juillet 1910, 30 septembre 1920 et 29 octobre 1921.

(2) *Infra*, page 194.

jeu, qu'il n'y ait pris aucune part, n'y ait été intéressé, ni directement, ni indirectement (1). Les sanctions de l'article 5 de la loi du 15 juin 1907 ne peuvent davantage jouer car elles s'appliquent seulement aux infractions aux autres articles de la loi dans lesquels il n'est pas question de prêt. Il semble, en définitive, que la seule peine possible soit le retrait d'autorisation survenant quand il y aura inobservation de l'arrêté ministériel dans lequel aurait été insérée une telle défense.

b) *Cercles.*

La réglementation des prêts dans les cercles n'avait pas été reconnue nécessaire au moment où le décret du 22 juillet 1923 fut publié. Le rapport qui le précède est formel à ce sujet : « Mais pour tout le reste... prêts aux joueurs... il ne semble pas qu'il y ait lieu de réglementer, comme on a fait pour les casinos. »

Ce libéralisme ne devait pas conduire aux meilleurs résultats. Dès 1924, l'Administration se ravisa; le 19 mars, un arrêté ministériel interdit d'une façon absolue les prêts aux joueurs. « Il est formellement interdit aux cercles, sous peine de retrait de l'autorisation de jeux, de consentir des prêts d'argent à leurs membres, aussi bien pour continuer à jouer que pour solder des différences » (2).

Quoique très catégorique, cette prohibition n'est pas rigoureusement observée. D'ailleurs, l'arrêté lui-même admet un genre de prêt sous la forme de « crédits consentis par quelques cercles strictement fermés à tous leurs membres indistinctement » (3). Bien entendu, ces crédits ouverts doivent être limités, et les délais de remboursement strictement réduits à quarante-huit heures sous peine d'exclusion.

(1) Delest, page 38.

(2) Arrêté du 19 mars 1924, article premier.

(3) Arrêté du 19 mars 1924, article 3.

Aussi, malgré les prescriptions ministérielles, des prêts sont consentis aux joueurs dans les casinos sous des formes plus ou moins déguisées. Reconnaissons qu'il est difficile d'obtenir la suppression complète de ce genre d'opérations. Toutefois, le résultat obtenu est déjà considérable, puisque l'on a réussi à faire disparaître à peu près complètement les prêts usuraires consentis à des joueurs aux abois.

L'emploi des chèques.

La prohibition de tout genre de prêt, bien qu'elle ne soit pas observée à la lettre, obligerait les joueurs à porter sur eux des sommes très importantes en billets de banque. Aussi, dans un but de sécurité publique et pour éviter des attentats qui n'auraient pas manqué de se produire contre les joueurs sortant, à une heure avancée de la nuit, d'un casino ou d'un cercle, ces établissements ont été autorisés à escompter les chèques remis par leurs clients. De là tout un régime particulier dérogatoire du droit commun, qui ne s'explique que par la double préoccupation de ne point permettre de faire de prêt non gagé sous le couvert de l'escompte d'un chèque et d'éviter l'émission des chèques sans provision.

L'acceptation de ces effets comporte essentiellement, pour chacun d'eux, la remise du montant du chèque en billets de banque ou en numéraire, à l'exclusion de jetons ou de tout autre valeur.

Les règles de l'opération, quoique établies dans le même but, ne sont pas absolument les mêmes pour les casinos et les cercles.

a) *Casinos.*

Les casinos ne sont admis à escompter les chèques qu'à la condition d'avoir souscrit auparavant une déclaration spéciale, d'un modèle arrêté par l'Administration, qui lie d'une façon particulièrement stricte le directeur et les membres du comité de direction des jeux.

Les seuls chèques escomptables sont ceux émis ou endossés au profit du casino, à l'exclusion de chèques « purement nominatifs », de chèques en blanc ou au porteur. La date doit toujours être mise en toutes lettres et, autre rigueur, le lieu de l'émission ou de l'endossement doit être indiqué. De plus, le casino ne peut accepter que les chèques remis par les joueurs dont l'identité et la solvabilité paraissent certaines.

Dès leur réception, ces effets sont enregistrés sur un carnet spécial avant même la remise des fonds ; ils sont conservés à la disposition des agents de contrôle jusqu'à leur négociation qui doit obligatoirement avoir lieu le premier jour ouvrable qui suit la remise.

Cette opération se poursuit par l'intermédiaire de la banque désignée par le casino et qui doit être la même que celle chargée d'effectuer les opérations d'échange de Bons de la Défense nationale ou le change des billets étrangers. Cet établissement est tenu, tout comme le casino, de ne pas remettre, sous aucun prétexte, les chèques endossés par le casino à son nom, aux différents tireurs ou endossataires : il doit obligatoirement en poursuivre le recouvrement chez le tiré.

Les chèques non payés doivent être protestés d'office par la banque et sans en référer au casino. En cas de non paiement, dans le délai d'un mois, du montant des chèques augmenté des frais accessoires, plainte doit être déposée au Parquet. Ce dernier est saisi immédiatement, si le non paiement est la conséquence d'un ordre donné à la banque tirée par le tireur ou lorsque la banque tirée, au lieu d'indiquer le véritable motif du refus de paiement, se sera retranchée derrière une formule vague, telle que « pas d'accord », « s'adresser au tireur » ou « pas d'avis » (1).

(1) La loi du 12 août 1926 ayant formulé pour les banques tirées l'obligation d'indiquer le montant de la provision, ces formules ne peuvent plus être employées.

En dehors de l'enregistrement sur un carnet *ad hoc* (1), dont un extrait est transmis à l'Administration tous les quinze jours, quand certains d'entre eux n'ont pas été payés, les chèques sont pris en écriture dans la comptabilité commerciale de l'établissement. En outre, la banque chargée de la négociation doit ouvrir un compte spécial au nom du casino, par l'intermédiaire duquel sont suivies toutes les opérations concernant les chèques. A tout moment, d'ailleurs, un relevé dudit compte peut être demandé à la banque par le directeur du casino ou l'un des membres du comité de direction des jeux dûment requis par un agent de contrôle.

Le directeur et les membres du comité de direction des jeux sont non seulement responsables des infractions aux règlements sur les chèques commises à l'intérieur du casino, mais encore des irrégularités relevées contre la banque. Les sanctions applicables sont, en premier lieu, l'interdiction temporaire ou définitive d'accepter les chèques et, le cas échéant, l'obligation de changer de banque (2). En outre, en cas de manquement plus important, les sanctions prévues par les lois et règlements sur les casinos peuvent être appliquées. Le directeur et les membres du comité de direction des jeux ont donc tout intérêt à veiller à ce que l'escompte et l'encaissement des chèques aient lieu correctement. Aussi doivent-ils tenir la main à ce que l'affiche indiquant aux joueurs les principales règles de l'escompte des chèques, soit toujours apposée d'une façon très apparente, et à ce que, par ailleurs, la banque soit parfaitement mise au courant des conditions particulières suivant lesquelles l'encaissement des chèques escomptés par les casinos, doit être effectué.

(1) Instruction interministérielle, n° 28 *bis*.

(2) En particulier, ces sanctions seront prises quand la banque chargée de la négociation ne veillera pas à ce que la banque tirée fasse mention, sur les chèques dont le paiement ne peut être effectué faute de provision, du montant de la provision existante.

b) *Cercles.*

D'une façon générale, les cercles peuvent escompter les chèques dans les mêmes conditions que les casinos. Toutefois, nous devons signaler les quelques particularités qui distinguent les règles établies pour les casinos de celles auxquelles les cercles doivent se conformer.

Les cercles n'ont pas d'engagement à souscrire : ils ont toujours la faculté d'escompter les chèques. L'encaissement des effets reçus peut être effectué sans l'intermédiaire d'une banque, et le protêt ne doit être dressé que dans les quarante-huit heures. Le retour d'un chèque impayé et protesté entraîne l'exclusion du membre qui a encaissé les fonds contre remise du chèque. Néanmoins, la radiation peut être différée quand le refus de paiement provient d'une circonstance indépendante de la volonté du tireur ou de l'endosseur (1).

De toute façon, le commissaire de police est prévenu dès qu'il y a non paiement d'un chèque et que le protêt a été dressé. Ce magistrat fait une enquête et envoie un rapport à la Direction de la Sûreté Générale. Il doit être tenu au courant des changements et des faits nouveaux concernant l'affaire dont il a été saisi (paiement d'acompte, exclusion de jeux, etc.).

L'arrêté du 19 mars 1924 prévoit trois cas quant aux poursuites qui peuvent être engagées. Le Parquet est saisi immédiatement, si l'enquête du commissaire de police établit qu'il y a eu infraction à la loi sur les chèques et s'il y a fuite ou mauvaise foi de la part du délinquant. Si, au contraire, ce dernier s'engage à désintéresser le cercle dans un délai qui ne peut excéder deux mois, les effets de la plainte sont suspendus jusqu'à l'expiration du délai

(1) La radiation entraîne nécessairement une demande d'interdiction de jeux par la direction de la Sûreté générale. Arrêté du 19 mars 1924, article 2, 7°.

accordé. Enfin, le dossier est définitivement classé quand le cercle est remboursé avant toute procédure ou avant l'expiration du délai.

Ces règles particulières doivent être affichées dans les salons du cercle, afin que personne ne les ignore.

De même que pour les casinos, cette prescription était nécessaire, car le régime spécial des chèques que nous venons de présenter est dérogatoire du droit commun à plusieurs points de vue. Plus libéral par instants, notamment en matière de poursuites, il est aussi plus restrictif des règles ordinaires dans ses lignes générales. Ces deux caractères s'expliquent facilement, d'un côté par la qualité et l'honorabilité des personnes qui sont généralement en cause, et, d'un autre, par le désir de ne pas faciliter les prêts au moyen de l'escompte des chèques.

Pour terminer, nous devons remarquer que, du point de vue civil, l'exception de jeu ne peut être opposée par le joueur à l'escompteur du chèque : les fonds remis en échange n'ont pas d'affectation spéciale ; ils peuvent servir au paiement des dettes de jeux comme à toute autre chose. et, en fait, dans les stations, il arrive souvent que certaines personnes trouvent plus commode d'escompter un chèque à la caisse du casino que d'aller dans une banque. Pour ces raisons, l'article 1.965 du Code civil n'est pas applicable.

Les exclus et les interdits de jeux.

A côté des régimes spéciaux des prêts et des chèques, nous devons signaler la condition faite aux indésirables qu'il importe de tenir éloignés des lieux où l'on joue.

Les joueurs inquiétants intéressent assez peu notre législation générale. Seul le Code civil, article 1.967, autorise l'action en répétition, même en cas de paiement volontaire, quand il y a eu « vol, supercherie ou escroquerie de

la part du gagnant ». Le Code pénal est muet sur ce point, et c'est là une lacune grave (1).

Quoi qu'il en soit, à tout instant, surtout dans les casinos et les cercles ouverts, se présentent des clients parfaitement corrects, ne se mettant nullement en défaut avec les règles de police, mais qui, néanmoins, à la faveur de la pleine liberté de mouvements dont ils jouissent, gagnent trop souvent au jeu d'une façon assez curieuse ! Comment poursuivre de tels individus, car, même dans le cas de fraude manifeste, le directeur de l'établissement ne tiendra nullement à ce que la police intervienne ?

La circulaire du 30 avril 1887 s'occupait déjà de cette question et prescrivait aux commissaires de police de signaler à l'Administration les joueurs suspects.

Sous le régime de la loi de 1907, ces indésirables sont traqués plus efficacement. A tout moment, le directeur du casino peut les exclure de son établissement (2); aussi bien, l'exclusion peut être requise par l'Administration (2). Les tribunaux ont confirmé ce pouvoir (3).

Encouragée par cette jurisprudence, l'Administration a créé une nouvelle catégorie d'incapables comprenant les suspects, dont les noms lui sont signalés, et les employés qui se sont rendus coupables de fraudes dans la direction matérielle des jeux. Ce sont les « interdits de jeux » qui ne peuvent pénétrer dans aucune des salles de jeux des casinos du territoire.

Pour les cercles, une innovation de ce genre rencontrait une sérieuse objection, car les membres y sont chez eux et jouissent, par conséquent, d'une grande liberté. Ces considérations n'ont pas arrêté l'Administration ; elle a jugé opportun d'intervenir au sujet du recrutement et de l'exclusion des membres du cercle.

(1) Supra, pages 12 et suivantes.

(2) Instruction interministérielle n° 23.

(3) Delest, page 264.

Les interdits de jeux ne peuvent pénétrer dans un cercle, soit comme membres, soit comme employés. Tout membre signalé comme interdit doit être exclu. Le comité de direction des jeux est responsable dans tous les cas, et le retrait de l'autorisation peut être décidé en cas de négligence.

En second lieu, les agents du Ministère de l'Intérieur, qui ont la police des jeux dans leurs attributions, doivent exercer « une surveillance générale sur le personnel des jeux et sur les joueurs suspects pour provoquer, s'il y a lieu, les décisions d'interdiction de jeux qui leur paraîtraient justifiées. » (1).

C'est donc par une création toute prétorienne que l'Administration a suppléé à l'insuffisance de la répression en matière de fraude au jeu. Cette initiative est très heureuse, quoique restrictive de liberté, puisqu'elle tend à moraliser le jeu.

1) Arrêté du 14 novembre 1913.

CHAPITRE XI

CONCLUSION SUR LE RÉGIME FISCAL DES CERCLES

Il nous est permis, maintenant, de porter un jugement sur ces trois articles de la loi du 30 juin 1923, qui ont donné aux cercles un véritable statut.

Ceux qui en avaient eu l'initiative affirmaient n'avoir d'autre but que de réaliser une plus grande justice fiscale au profit du Trésor ; ils se défendaient de vouloir en aucune façon modifier la loi du 1^{er} juillet 1901, « car décider que les jeux ne seront pratiqués dans les cercles que sous certaines réserves, ce n'est pas toucher à la loi de 1901 ». Malgré ces louables intentions, il faut reconnaître que les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 ont changé quelque chose à la loi du 1^{er} juillet 1901 :

Puisque tous les cercles où les jeux de hasard peuvent être pratiqués, sont soumis par l'article 47 au régime de la loi de 1901, alors que les cercles ouverts n'ont du cercle que la façade ;

Puisque le même article 47 rend obligatoire la déclaration facultative de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ;

Puisque les cercles, qui sont cependant des lieux privés, n'ont plus la faculté de permettre à leurs membres de pratiquer librement les jeux de hasard ;

Puisque, enfin, la direction des jeux doit être assurée conformément au décret d'application, tandis qu'à maints égards, le contrôle policier, l'interdiction des prêts, le régime spécial des chèques, le système des interdits de jeux,

sont autant de restrictions au régime de liberté instauré par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Mais, à quelques années de distance, nous devons reconnaître que l'intention de ne réaliser qu'une réforme fiscale, affirmée si hautement par les promoteurs de la loi du 30 juin 1923, était un excellent argument pour entraîner le vote d'une mesure que le Parlement eût très probablement refusée si elle avait été présentée sans aucun déguisement.

Les dispositions de notre loi, par contre, n'ont pas restreint le domaine d'application de l'article 410 du Code pénal, car, même auparavant, les Parquets prétendaient ne pas relever contre les cercles ouverts la condition de publicité exigée pour qu'il y ait délit (1).

En dernier lieu, nous devons nous demander si le nouveau statut des cercles ne permet pas de porter atteinte à la situation faite aux casinos par la loi du 15 juin 1907. L'hypothèse d'un conflit possible des deux lois a été envisagée au moment du vote des articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923. A cette époque, un député, M. Humbert Richard, déposa même un amendement à ce sujet que la Chambre repoussa à la demande du Ministre des Finances. Mais, par la suite, le décret du 12 novembre 1923 a fait, avec juste raison, bon droit à cette suggestion. Aux termes de l'article 18 de ce texte, « dans les stations balnéaires, thermales, climatériques, où il existe un ou plusieurs casinos régis par la loi du 15 juin 1907, les jeux de hasard ne sont autorisés dans les cercles, constitués sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, que s'il s'agit de cercles créés antérieurement à la promulgation de la loi du 30 juin 1923 pour répondre aux besoins de la population locale et où le jeu n'est pas l'objet principal. » Cette mesure n'est motivée que par l'intérêt immédiat des communes auxquelles

(1) Supra, pages 132 et suivantes.

les casinos versent des subventions et des redevances, tandis que les cercles ne leur payent rien. Dans le même but, le décret prévoit le retrait de l'autorisation de jeux contre les cercles ayant leur siège dans l'une des stations du genre de celles qui sont énumérées et dont le caractère primitif viendrait à changer.

Ainsi, les articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923 ont pris place dans le cadre de nos institutions. Ils ont peut-être porté atteinte à certaines dispositions antérieures, mais cette imperfection est négligeable en regard des résultats atteints.

Les jeux clandestins sont à peu près supprimés. Après une expérience de plus de quatre années, ils n'ont pris aucune extension, ni à Paris, ni dans les grands centres. Tout au plus rencontre-t-on certaines difficultés dans quelques stations aristocratiques de la région de Nice où il existe quelques établissements fréquentés surtout par les femmes de la colonie étrangère. Sous la façade très discutée de cercle fermé, où l'on ne pratiquerait que les jeux de commerce, ces établissements paraissent n'être, en réalité, que des exploitations clandestines de jeux de hasard. Mais la difficulté d'établir la matérialité du délit, la crainte de compromettre la prospérité de nos stations du Midi, et certaines interventions diplomatiques, n'ont pas permis, jusqu'ici, à l'Administration d'intervenir. Aussi bien, le jeu clandestin paraît exister dans beaucoup de cafés des petites villes et des villages du Midi à la faveur de la complaisance des autorités locales qui, bien souvent même, prennent part à la partie.

Dans les deux cas, il y a certainement évasion fiscale, mais elle est relativement peu élevée. On doit la classer parmi ce groupe des immunités de fait qu'il est sans doute très désirable de faire disparaître, mais qu'il est très difficile d'atteindre pratiquement. Un changement d'habitudes, des mœurs nouvelles, peuvent seuls en avoir raison.

Au demeurant, le rendement de l'impôt sur les cercles

constitue un appoint très important de nos recettes publiques ; il est bien près d'atteindre le maximum avec un produit de près de 61 millions de francs (1) pour l'année 1927.

En définitive, le but recherché par les promoteurs de la loi est atteint ; il est même dépassé car, par ricochet, et au grand avantage de la morale, le jeu pratiqué dans les cercles est contraint à un maximum d'honnêteté.

(1) Produit brut, sur lequel plus de 55 millions ont été payés par le département de la Seine. — En 1926, le produit s'était élevé, au total, à 46.015.369 fr. 99, majoration de 5 % non comprise.

TITRE VI

Emploi des fonds provenant des prélèvements opérés sur le produit des Jeux

Les différents prélèvements opérés sur les enjeux du pari mutuel et sur le produit des jeux pratiqués dans les casinos et les cercles présentent un caractère très spécial en ce sens qu'au lieu d'entrer en totalité dans les caisses du Trésor, la plus grande partie des fonds est affectée au paiement de subventions à des œuvres d'utilité générale suivant des règles propres à chacune des trois catégories de jeux.

Cette particularité s'explique facilement, si l'on se rappelle, d'un côté, les hésitations du législateur à imposer le jeu, et, d'autre part, la nécessité impérieuse d'accroître les ressources de la collectivité dont les besoins étaient de plus en plus pressants, surtout dans la période qui a suivi immédiatement la dernière guerre. L'institution de dotations spéciales, réservées à certaines œuvres d'une importance sociale indiscutable, a permis de tolérer la création d'un véritable impôt sur le produit des jeux au moins dans les casinos et les cercles. D'ailleurs, nous allons remarquer que la part de l'Etat a été notablement augmentée depuis le vote des lois initiales.

CHAPITRE PREMIER

EMPLOI DES FONDS PRÉLEVÉS SUR LES ENJEUX DU PARI MUTUEL

Les divers prélèvements supportés par le pari mutuel reçoivent une affectation spéciale qui correspond au but pour lequel ils ont été créés.

a) *Prélèvements pour frais.*

Les sommes provenant des prélèvements de 4 ou 7 % sont administrées par les sociétés de courses, sous le contrôle de l'Etat et suivant certaines règles qui ont été énoncées antérieurement (1). Ces ressources doivent être employées au paiement des frais de fonctionnement et de surveillance ; les reliquats pouvant subsister sont exclusivement affectés en encouragements à l'élevage.

b) *Prélèvements au profit de la collectivité.*

Les versements de ces prélèvements sont reçus par les comptables du Trésor, trésoriers payeurs généraux et receveurs des finances, pour les prélèvements en faveur de l'élevage et des établissements d'enseignement agricole, et par la Caisse des dépôts et consignations ou ses préposés pour les prélèvements en faveur des œuvres de bienfaisance et des travaux d'adduction d'eau.

(1) Supra, page 66.

Chaque recette est constatée au vu d'un bordereau établi par le président de la société intéressée. Jusqu'à ces derniers temps, ce bordereau devait être visé par le Préfet. Cette formalité a été supprimée tacitement par le décret du 8 décembre 1926, et comme conséquence de cette suppression, les délais accordés pour le versement ont été réduits à deux jours (1). Aucune sanction n'est prévue en cas de versement tardif ; les comptables ont seulement l'obligation de signaler ce retard dans le rapport annuel qui contient leurs observations au sujet de la gestion de la société.

Les fonds provenant des prélèvements reçus par les comptables du Trésor sont respectivement centralisés dans les écritures du Trésor à deux comptes figurant parmi les recettes d'ordre proprement dites et intitulés :

« Produits du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur de l'élevage », et

« Produits du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des établissements d'enseignement agricole et vétérinaire ».

Ces fonds sont ensuite rattachés, dans la forme usitée en matière de fonds de concours, au budget du Ministère de l'Agriculture, pour être répartis par le Ministre de l'Agriculture sur la proposition d'une Commission spéciale nommée par arrêté ministériel.

Les versements reçus par la Caisse des dépôts et consignations sont imputés respectivement à des chapitres intitulés :

« Produit du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des œuvres de bienfaisance »,

« Produit du prélèvement supplémentaire effectué sur le pari mutuel en faveur des œuvres de bienfaisance intéressant les régions dévastées par la guerre »,

(1) Ces délais étaient, auparavant, de huit jours,

« Produit du prélèvement effectué sur le pari mutuel pour subventions aux travaux communaux d'adduction d'eau potable »,

« Produit du prélèvement supplémentaire effectué sur le pari mutuel pour subventions aux travaux communaux d'adduction d'eau potable intéressant les régions dévastées ».

Ces recettes, ainsi constatées, sont administrées et réparties par les soins de deux commissions spéciales nommées l'une par arrêté du Ministre du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance sociales, l'autre par le Ministre de l'Agriculture, et s'occupant respectivement des prélèvements en faveur des œuvres de bienfaisance et des prélèvements pour subventions aux travaux d'adduction d'eau potable.

CHAPITRE II

AFFECTATION DU MONTANT DE L'IMPOT PROGRESSIF SUR LE PRODUIT DES JEUX PRATIQUÉS DANS LES CASINOS

Le prélèvement progressif et l'impôt de 10 % ne donnaient lieu qu'à l'établissement d'une seule quittance à souche par le percepteur. Néanmoins, chacun de ces produits avait une affectation spéciale.

Les sommes provenant du prélèvement progressif étaient imputées au crédit du compte « Produit du prélèvement opéré sur le produit des jeux dans les casinos » tenu par les agents du Trésor en qualité de préposés de la Caisse des dépôts et consignations, seul établissement qualifié, en vertu du décret du 15 juin 1907, pour payer la répartition du produit du prélèvement progressif.

Les sommes encaissées au profit du Trésor étaient portées au crédit du compte « Produit du droit de 10 % frappant les recettes des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907 ». Ces dernières ne nous occuperont plus, puisque leur montant venait simplement s'ajouter aux autres recettes budgétaires. Nous devons, au contraire, insister sur les règles d'après lesquelles les fonds provenant du prélèvement progressif étaient répartis.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 15 juin 1907, l'emploi des fonds produits par le prélèvement de 15 % devait être réglé par une Commission spéciale, instituée au Ministère de l'Intérieur, et dont la composition était fixée par un décret paru le même jour que la loi.

Plus tard, l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920, qui transforma le prélèvement fixe en prélèvement progressif, en régla, en outre, l'emploi d'une façon minutieuse :

« Sur le produit brut des jeux, il sera alloué, avant tout autre prélèvement :

« 1° Une somme de 1 million de francs à l'Office National des pupilles de la Nation ;

« 2° Une somme de 1 million de francs à l'Office National des mutilés et réformés de la guerre ;

« 3° Une somme de 300.000 francs à la caisse des recherches scientifiques. Sur cette somme, 100.000 francs seront spécialement affectés aux recherches scientifiques sur la tuberculose et le cancer ;

« 4° Une somme de 300.000 francs à l'institut d'hydrologie et de climatologie de Paris pour assurer son fonctionnement et spécialement pour procéder à nouveau à l'analyse physico-chimique officielle de toutes les eaux minérales de France ;

« 5° Une somme de 200.000 francs pour assurer le fonctionnement des chaires d'hydrologie thérapeutique et de climatologie des universités de France ;

« 6° Une somme de 1 million de francs pour l'Office national du tourisme.

« Les deux tiers du reste du prélèvement seront attribués aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique pour être répartis conformément à la loi du 15 juin 1907.

« Un tiers du prélèvement servira à constituer un fonds destiné : 1° à augmenter la dotation, prévue par les lois de finances du 31 mars 1903 et du 13 juillet 1911, des projets d'adduction d'eau potable ; 2° à subventionner les œuvres ou travaux intéressant le reboisement, l'amélioration des pâturages, la pisciculture et la chasse.

« Deux cinquièmes de ce dernier prélèvement seront affectés à la dotation des projets d'adduction d'eau potable ;

deux autres cinquièmes seront répartis entre l'Etat, les départements, les communes ou les associations forestières ou pastorales, en vue de favoriser le développement ou la constitution de forêts ou de pâturages domaniaux, départementaux ou communaux ; et le dernier cinquième sera attribué aux communes ou associations qui encourageront la reproduction ou la conservation du gibier ou du poisson. » (1).

La loi du 19 décembre 1926, qui a remplacé par un impôt unique le prélèvement progressif et le droit de 10 %, a organisé la répartition du produit de l'impôt sur de nouvelles bases.

Les comptables doivent porter les sommes encaissées au titre de l'impôt progressif au crédit d'un compte intitulé : « Produit à répartir de l'impôt progressif sur les recettes brutes des jeux dans les casinos. » En fin de mois, les recettes de l'espèce sont transportées dans les écritures des trésoriers payeurs généraux au compte « Remises du Caissier-payeur central ». Ainsi, la Caisse centrale du Trésor public centralise les fonds versés, au titre de l'impôt progressif, dans toutes les caisses des comptables du territoire ; elle en affecte le montant à un compte de trésorerie ouvert dans ses écritures et intitulé : « Produit à répartir de l'impôt progressif sur les recettes brutes des jeux dans les casinos ».

Ce compte subit d'abord deux sortes de prélèvements :

1° Sont d'abord imputées les sommes fixes énumérées à l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 ou celles qui, en vertu d'une disposition législative postérieure, ont reçu un emploi déterminé (2). Le payement en est fait aux intéressés, par la Caisse centrale du Trésor public, au vu d'un

(1) Article 46, loi du 31 juillet 1920.

(2) Les textes de ce genre sont nombreux : Ex. Loi du 13 juillet 1925, article 226. Loi du 27 décembre 1927, article 85. — V. également états annexés aux projets de budgets des ministères intéressés.

avis émanant de la Direction de la Comptabilité publique.

2° Sont encore prélevées deux sommes, l'une de 400.000 francs au profit du Ministère de l'Intérieur, et l'autre de 300.000 francs au profit du Ministère des Finances. Ces 700.000 francs, qui sont destinés au paiement des dépenses occasionnées tant par l'assiette que par le recouvrement de l'impôt progressif, sont transférés, dans les derniers jours de chaque année, pour l'année suivante, au compte de la Recette centrale de la Seine, sur un avis émanant de la Direction de la Comptabilité publique.

Ces deux imputations faites, le solde du compte est arrêté en fin d'année ; il est réparti par décision du Ministre des Finances, prise sur la proposition du Directeur de la Comptabilité publique, à raison de :

48 % à l'Etat ;

17 % aux œuvres du Ministère de l'Agriculture ;

35 % aux œuvres du Ministère de l'Intérieur.

La part revenant à l'Etat est versée aux produits divers du Budget (1) ; les 52 % restants, au profit des œuvres, sont imputés par la Caisse centrale au crédit des deux comptes de Trésorerie suivants :

« Part proportionnelle du produit brut de l'impôt sur les jeux dans les casinos pour subventions à divers travaux ou œuvres à répartir par le Ministère de l'Agriculture (article 14 de la loi du 19 décembre 1926) » et « Part proportionnelle du produit brut de l'impôt sur les jeux dans les casinos et les cercles pour subventions à diverses œuvres d'assistance à répartir par la Commission spéciale siégeant au Ministère de l'Intérieur (article 48 de la loi du 30 juin 1923 et l'article 14 de la loi du 19 décembre 1926) ».

(1) Au crédit du compte « Impôt progressif sur le produit brut des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907, part de l'Etat ». Cette recette figure au budget de 1928 pour une somme de 60 millions de francs.

Les paiements au débit de ces comptes sont effectués par la Caisse Centrale au vu, soit d'ordres de paiement ou de transfert, soit d'états de répartition émanant des Ministères intéressés.

L'impôt progressif, ainsi recouvré et réparti, n'est pas exclusif de tous autres avantages pécuniaires prélevés au profit des communes ; bien au contraire, l'article 14 de la loi du 19 décembre 1926 précise que « chacune des communes, siège d'un casino, continuera à percevoir les avantages pécuniaires librement réglés par elle dans le cahier des charges. » Ces avantages, qui sont perçus par les receveurs municipaux, ne retiendront pas plus longtemps notre attention.

CHAPITRE III

AFFECTATION DU MONTANT DE L'IMPOT SUR LE PRODUIT DES JEUX PRATIQUÉS DANS LES CERCLES

Le produit de l'impôt frappant le produit des jeux pratiqués dans les cercles est attribué, déduction faite de la majoration de 5 % pour frais de contrôle et d'encaissement (1), à raison de 40 % à l'Etat, de 20 % aux œuvres désignées dans la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques ; enfin, les derniers 40 % sont répartis entre les dispensaires d'hygiène sociale et de préservation tuberculeuse réglementés par la loi du 16 avril 1916, les sanatoriums régis par la loi du 7 septembre 1919, les préventoriums et les organismes de lutte anticancéreuse et antivénérienne agréés par le Ministère de l'Hygiène (2).

La part revenant à l'Etat est, en réalité, des quatre neuvièmes du produit net de l'impôt, car les 40 % fixés par l'article 48 de la loi du 30 juin 1923 doivent être majorés des deux décimes de la loi du 22 mars 1924. Les cinq autres neuvièmes sont répartis dans la proportion de 3.3333 aux œuvres du Ministère de l'Hygiène, et dans celle de 1.6666 à celles du Ministère de l'Intérieur.

La répartition des sommes revenant à ces dernières

(1) Cette majoration est évaluée à 2.022.000 francs dans la loi de finances pour l'année 1928. (Loi du 27 décembre 1927).

(2) Sous une autre forme, on peut dire que la répartition se fait proportionnellement aux nombres 12, 5 et 10.

(loi du 15 juin 1907) est faite par la Commission instituée en vertu du décret du 15 juin 1907 et dont nous avons déjà signalé le rôle.

Les fonds attribués aux œuvres du Ministère de l'Hygiène sont rattachés au budget de ce Ministère à titre de fonds de concours ; ils sont ensuite employés en subventions pour création, agrandissement ou aménagement des organismes de lutte antituberculeuse, anticancéreuse ou antivénérienne.

La plus grande partie du produit net de l'impôt — les cinq neuvièmes — est donc affectée à certaines œuvres dont l'utilité sociale est incontestable. De sorte que ce que l'on doit le plus déplorer ce n'est pas l'institution de l'impôt qui est sujette à certaines critiques, mais, bien au contraire, le chiffre relativement peu élevé de son rendement qui ne permet pas de doter comme il le conviendrait les établissements bénéficiaires (1).

(1) L'impôt sur les jeux de hasard dans les cercles a été évalué à 20.507.000 francs (part de l'Etat) dans la loi de finances pour l'année 1928. (Loi du 27 décembre 1927).

CHAPITRE IV

DU CONTROLE DE L'EMPLOI DES FONDS RÉPARTIS PAR LES DIFFÉRENTES COMMISSIONS

L'objection pourrait être faite que l'emploi des fonds répartis par les Commissions siégeant aux Ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture notamment, n'est pas soumis au contrôle parlementaire.

Cette critique est d'ordre surtout théorique, car une expérience déjà longue a démontré, d'une manière irréfutable, qu'en cette manière un peu spéciale, le système de la répartition des fonds par des Commissions souveraines, pour contraire qu'il soit à la saine doctrine budgétaire, n'en est pas moins très supérieur à celui de l'ordonnancement par le Ministre compétent, au point de vue, tant de la sauvegarde des intérêts du Trésor, que de la régularité des attributions et même de l'efficacité réelle du contrôle, sans compter que les règles de l'exercice se concilient fort mal avec les conditions particulières dans lesquelles les subventions accordées doivent être mises à la disposition des œuvres et qu'elles seraient la source de graves difficultés d'ordre matériel.

C'est ce qui explique pourquoi la Commission des économies, présidée par M. Louis Marin, comme le Comité supérieur d'enquête, présidé par M. le Procureur général Maurice Bloch, qui, successivement, avaient songé à faire rentrer cette nature de dépenses dans le cadre budgétaire, ont, en fin de compte, et après un examen approfondi de

la question, renoncé à cette idée. De même, lorsqu'il a déposé, sur la proposition de ce dernier Comité, le projet qui est devenu l'article 14 de la loi de finances du 19 décembre 1926, le Gouvernement a pris soin de spécifier expressément, dans le texte même, que la part de 35 % du produit de l'impôt global sur les jeux attribuée aux œuvres du Ministère de l'Intérieur serait répartie « conformément à la loi du 15 juin 1907 », c'est-à-dire par les soins de la Commission spéciale instituée par l'article 4 de ladite loi. En votant cette disposition, le Parlement a ainsi sanctionné à nouveau une dérogation aux règles consacrées, mais qui se justifie, sinon en droit, du moins en fait, par des considérations très puissantes.

Au point de vue de la sauvegarde des intérêts du Trésor, il ne faut pas perdre de vue que les prélèvements portant sur les enjeux du pari mutuel et sur le produit des jeux dans les casinos et les cercles sont essentiellement aléatoires, en ce sens qu'ils sont à la merci d'une foule d'événements — guerre étrangère, crise économique, troubles politiques, revirement de la législation sur la matière ou même simplement augmentation inconsiderée des charges fiscales qui pèsent sur les jeux — susceptibles soit d'en diminuer considérablement le rendement, soit de le réduire à néant. C'est ce qui s'est produit, par exemple, pendant la guerre puisque, de juillet 1914 à juin 1919, il n'y a eu ni courses, ni jeux. Or, si les ressources destinées à subventionner les œuvres avaient été encaissées directement par le Trésor et si l'on avait ouvert au budget des crédits affectés à cet emploi, l'Etat aurait supporté, pendant près de cinq ans, des charges qui n'auraient été compensées par aucune recette correspondante et il aurait subi, de ce chef, une perte très élevée. D'un autre côté, et si l'on considère que les Commissions ne peuvent répartir que les sommes effectivement encaissées, on est certain qu'avec le système actuel, la dépense ne pourra en aucun cas excéder la recette, alors que, si l'on payait sur crédits budgétaires,

l'éventualité des crédits supplémentaires resterait toujours à craindre.

Dans un autre ordre d'idées, les Commissions, par leur anonymat même, sont bien mieux placés que le Ministre pour résister aux sollicitations et aux interventions politiques, Sans doute, en 1891 et dans les années suivantes, la Commission du pari mutuel, la première instituée, a été un peu vite et, faute d'expérience, elle s'est laissée entraîner à se montrer trop large. Il lui a fallu du temps pour se constituer une jurisprudence et pour élaborer les règles susceptibles d'endiguer l'afflux des demandes de subventions, mais elle supporte encore les conséquences des erreurs du début, dont la plus grave paraît avoir été de s'être engagée pour l'avenir à verser des annuités à certaines œuvres. Les ressources futures ont été ainsi hypothéquées, si bien qu'à l'heure actuelle, la Commission se trouve dans l'impossibilité matérielle de donner satisfaction à la plupart des demandes nouvelles formulées par des œuvres qui ne s'étaient pas encore adressées à elle. Aussi peut-on être certain que, si jamais les partisans du paiement sur crédits budgétaires venaient à l'emporter, les crédits accordés devraient excéder de beaucoup le rendement des prélèvements correspondants, et qu'en fin de compte le Trésor ferait les frais de l'opération.

Par contre, la Commission du Ministère de l'Intérieur, constituée en 1907, a profité de l'expérience acquise et elle a toujours administré les fonds mis à sa disposition de la manière la plus judicieuse. Elle a déterminé avec précision les catégories d'œuvres susceptibles d'obtenir des subventions, les justifications à produire à l'appui des demandes, les formes de l'enquête à faire par l'autorité préfectorale et de l'avis à donner par le Conseil supérieur d'Hygiène. le pourcentage et le maximum de la subvention susceptible d'être accordée par rapport à la catégorie de l'œuvre intéressée et à la nature des travaux à effectuer par elle. Elle a décidé qu'elle ne s'engagerait jamais pour l'avenir, et

qu'une œuvre ayant obtenu une subvention pour un travail ne pourrait revenir devant elle que pour un nouveau travail. Elle a constitué ainsi un règlement très précis et très net, et elle ne s'est jamais départie de la ligne de conduite qu'elle s'était tracée, si bien qu'à l'heure actuelle et grâce à sa prudence, elle est en mesure de répondre dans une large mesure à toutes les demandes qui lui sont adressées. L'on peut dire que l'excellente gestion de la Commission du Ministère de l'Intérieur et les résultats très favorables qu'elle a obtenus, constituent le meilleur argument en faveur du maintien du système actuel. Un autre argument à faire valoir est que les Ministres sont très heureux de pouvoir se retrancher derrière les décisions des Commissions souveraines, et que les attributions de subventions sont beaucoup plus équitables et beaucoup plus régulières que si elles étaient effectuées par le Ministre sur des crédits inscrits au Budget.

Ce dernier argument se trouve corroboré par ce qui s'est passé au Ministère de l'Hygiène à la suite du vote de la loi du 30 juin 1923 qui a attribué à des œuvres relevant de ce Département 40 % du produit de l'impôt sur les jeux dans les cercles. Pour donner satisfaction aux partisans du paiement sur crédits budgétaires, sans compromettre pour cela les intérêts du Trésor, l'on s'est avisé, à cette époque, d'un moyen terme consistant à rattacher ces 40 % au budget de l'Etat à titre de fonds de concours. En conséquence, la Commission instituée au Ministère de l'Hygiène, au lieu d'être souveraine, comme les Commissions de l'Agriculture et de l'Intérieur, n'est que consultative ; le résultat a été que, dans plusieurs cas, le Ministre, obéissant à des considérations étrangères à l'hygiène, a donné satisfaction à des demandes qui avaient fait l'objet d'un avis défavorable de la part d'une Commission dans laquelle les médecins avaient une influence prépondérante. Mais le plus grave a été que, le plus souvent, on s'est trouvé dans l'impossibilité matérielle de payer les subventions

accordées avec un avis favorable ou défavorable de la Commission. D'une manière générale, en effet, et qu'il s'agisse de n'importe quel Département ministériel, les subventions sont demandées en considération de travaux encore en projet. Ces travaux ne sont commencés d'ordinaire qu'après l'octroi de la subvention, laquelle n'est payée, en un ou plusieurs versements, qu'au fur et à mesure de l'exécution des travaux, si bien que certaines subventions ne sont payées que plusieurs années après avoir été accordées ou même ne sont jamais payées. Comment, dans ces conditions, est-il possible de respecter les règles de la spécialisation de l'exercice ? Supposons, par exemple, une subvention accordée en 1926 sur les crédits dont dispose le Ministre au titre dudit exercice, les travaux sont exécutés en 1927 et la justification de leur exécution est fournie en 1928, après clôture de l'exercice 1927. Sur quel exercice imputera-t-on la dépense ? Il faudra faire jouer toute la procédure des exercices clos, quand ce ne sera pas celle des exercices périmés, et l'œuvre intéressée risquera d'attendre des années avant de toucher les fonds destinés à payer ses entrepreneurs ou ses ouvriers. Voilà où l'on arrive quand on s'en tient à la rigueur des principes sans vouloir faire état des contingences.

Quant au contrôle, il ne faut pas se dissimuler que le contrôle parlementaire est beaucoup plus théorique que réel, parce qu'il intervient trop tard et qu'en fait il est dépourvu de toute sanction à l'égard d'ordonnateurs qui, depuis longtemps, ne sont plus en fonctions. En l'espèce, il y a d'autant moins de motifs d'en déplorer l'absence, qu'il est remplacé par un contrôle infiniment plus efficace et qui consiste dans la production, à l'appui des projets de budget des Ministères intéressés, d'états spéciaux faisant ressortir l'emploi qui a été fait, par les Commissions, des fonds mis à leur disposition. Cette production ayant lieu chaque année et tous les intéressés pouvant prendre connaissance des attributions faites, les abus, s'il s'en produisait, seraient

très rapidement connus, et le Parlement ne tarderait pas à voter les textes nécessaires pour y mettre un terme.

Pour ces différents motifs, et étant donné la manière très satisfaisante dont les Commissions se sont acquittées de la mission délicate qui leur était confiée, tout le monde est d'accord aujourd'hui pour ne point modifier, dans un intérêt uniquement spéculatif, un système qui a fait ses preuves.

Conclusion

Sous le régime de la législation que nous venons d'étudier, les jeux ont pris, d'une façon générale, une extension qu'ils n'avaient jamais connue dans le cours du XIX^e siècle. Les sommes risquées dans les cercles, les casinos et sur les champs de courses sont considérables, et leur importance augmente chaque année dans une proportion énorme (1).

A ce sujet, l'exemple du casino de Cannes est concluant. Avant la guerre, la cagnotte de cet établissement ne dépassait pas un million et demi de francs. Elle a atteint 33 millions en 1926 et 52 millions en 1927 !

De prime abord, ce résultat peut paraître désastreux si l'on s'en tient au point de vue moral de la question. Mais un examen plus approfondi ne tarde pas à modifier cette impression et à faire apparaître certains bons côtés, tout au moins en ce qui concerne les casinos et les cercles où les jeux sont alimentés par les étrangers.

En effet, sur les 52 millions de la cagnotte de Cannes, l'argent français représente à peine 1 million. En regard, les hivernants étrangers de la station ont laissé au moins 100 millions en France, si l'on tient compte des dépenses diverses effectuées par eux. Et, sur cette somme, près de

(1) De 81 en 1923, le nombre des cercles où sont pratiqués les jeux de hasard est passé à 161 en 1924, et 218 en 1925.

la moitié est entrée dans les caisses de l'Etat et de la ville de Cannes, puisqu'à lui seul le casino de Cannes a payé plus de 40 millions d'impôts !

D'ailleurs, cette extraordinaire prospérité de Cannes est due exclusivement au jeu mieux organisé et plus alléchant que partout ailleurs. C'est Monaco qui en fait les frais, car la plus-value du rendement des jeux à Cannes, en 1927, correspond exactement à la moins-value du casino de Monte-Carlo. Il n'y a donc pas eu développement du jeu, mais tout simplement déplacement ; les étrangers, au lieu de laisser leur argent dans la Principauté, l'ont dépensé en France.

La situation est la même à Deauville, à Paris-Plage, à Biarritz, à Nice, à Vichy, à Aix-les-Bains, c'est-à-dire dans tous les grands casinos où le produit des jeux va de 20 à 50 millions. Partout, c'est l'argent étranger qui paye tribut au jeu.

Le jeu dans les cercles présente moins d'importance que le jeu dans les casinos, car on ne joue guère qu'à Paris et dans les départements du Midi. D'un autre côté, et sauf dans quelques grands cercles de Paris, l'argent étranger n'y entre pas pour une part sérieuse. Néanmoins, au cercle Haussmann, le plus important des cercles de la Capitale, il représente au moins 36 millions sur 40 millions de cagnotte, ce qui n'est pas une proportion négligeable. Et cette somme provient, en grande partie, de milliardaires américains pour lesquels l'attrait de la banque ouverte du cercle Haussmann est très puissant.

En définitive, pour être moins profitable que le jeu dans les casinos, le jeu dans les cercles n'en présente pas moins certains avantages appréciables.

Restent les paris aux courses et la loterie qui sont des jeux de moindre importance.

Les premiers attirent fort peu les étrangers et présentent les plus grands dangers d'entraînement pour les classes

les moins fortunées. Par contre, ces paris sont indispensables à l'existence même des courses dont l'utilité est incontestée. On peut donc se demander, avec quelque raison, si les inconvénients qui en résultent sont suffisants pour contrebalancer les avantages.

La loterie est prohibée par nos lois ; si quelques dérogations sont accordées, c'est que les résultats cherchés sont conformes à l'intérêt général de la collectivité. Satisfaction ne devrait être donnée à ceux qui voudraient lui réserver une plus grande extension, que si la certitude d'avantages notables pour le pays était acquise.

Pour l'instant, la loterie et le pari sont des formes de jeu peu développées en France qui n'apportent directement au Budget qu'une bien minime contribution. A l'opposé, les jeux pratiqués dans les casinos et les cercles donnent lieu à la perception d'impôts très productifs.

A ce titre, on peut dire que l'impôt sur le jeu est « le roi des impôts ».

Son assiette est facile à établir ; il est peu onéreux à percevoir puisque, en réalité, les frais de contrôle et d'encaissement sont inférieurs à 50 centimes % ; il ne frappe les nationaux que dans une proportion infinitésimale, tandis qu'au contraire beaucoup de riches étrangers sont attirés par lui en France et y laissent énormément d'argent.

Y a-t-il lieu, cependant, de regretter l'extension prise par les jeux depuis le vote des dernières lois le concernant ? Nullement, car les inconvénients qui en résultent dans l'ordre moral sont bien légers, surtout si l'on considère que l'apport de devises appréciées par les étrangers présente cet autre avantage de contribuer au relèvement du franc.

D'ailleurs, il ne faut rien exagérer. Les sommes risquées sur le tapis sont infiniment moins élevées qu'on pourrait le supposer. C'est toujours le même argent qui passe et repasse avant de tomber dans la cagnotte. Pour produire

400 millions de cagnotte, l'argent risqué n'a certainement pas atteint 1 milliard, et cet argent a été imposé en France pour plus des neuf dixièmes !

Au reste, le jeu dans les cercles et surtout dans les casinos, tel qu'il fonctionne actuellement, doit échapper aux critiques, tant ses avantages sont considérables. On ne peut en dire autant de l'autre forme tolérée, du jeu sur les champs de courses. L'intérêt bien entendu du pays paraît donc être de maintenir le statu quo en ce qui concerne le premier et de chercher à réformer le second dans ce qu'il peut avoir de mauvais ou de défectueux.

Vu : Le Président de la Thèse,

E. ALLIX.

Vu : Pour le Doyen en mission

L'Assesseur,

TRUCHY.

Vu et Permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

TABLE DES MATIERES

	pages
INTRODUCTION	5

TITRE PREMIER

CONSIDERATIONS GENERALES

CHAPITRE PREMIER. — <i>Définition du jeu</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Principes fondamentaux de la législation</i>	11
CHAPITRE III. — <i>Différentes sortes de jeux</i>	18
CHAPITRE IV. — <i>Conclusion</i>	21

TITRE II

LA QUESTION FISCALE DANS LES JEUX

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les jeux à Paris jusqu'en 1838</i>	23
CHAPITRE II. — <i>Le jeu dans les villes d'eau</i>	27
CHAPITRE III. — <i>Les cercles autres que ceux des villes d'eau à partir de 1838</i>	30
CHAPITRE IV. — <i>Le pari et la loterie</i>	33
CHAPITRE V. — <i>Conclusion</i>	34

TITRE III

LA LOTERIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Considérations générales et historique</i>	35
CHAPITRE II. — <i>La loi du 21 mai 1836</i>	38
CHAPITRE III. — <i>La loterie au point de vue fiscal</i>	42
CHAPITRE IV. — <i>Les loteries étrangères</i>	50
CHAPITRE V. — <i>Conclusion</i>	51

TITRE IV

LE PARI

CHAPITRE PREMIER. — <i>Généralités</i>	53
CHAPITRE II. — <i>Le pari sur les courses de chevaux</i> ..	56
CHAPITRE III. — <i>La loi du 2 juin 1891</i>	58
CHAPITRE IV. — <i>Le pari mutuel</i>	60
CHAPITRE V. — <i>Les organisations illégales</i>	71
CHAPITRE VI. — <i>Les paris sur les courses autres que celles de chevaux</i>	81
CHAPITRE VII. — <i>Conclusion</i>	88

TITRE V

LES JEUX DE HASARD PROPREMENT DITS

PREMIÈRE DIVISION

Généralités

CHAPITRE PREMIER. — <i>Deux catégories de jeux de hasard</i>	90
--	----

	pages
CHAPITRE II. — <i>Autres jeux pratiqués dans les casinos et les cercles; Distinction entre les jeux de hasard et les jeux de commerce</i>	92

DEUXIÈME DIVISION

Les jeux de hasard dans les Casinos

CHAPITRE PREMIER. — <i>Considérations générales</i>	97
CHAPITRE II. — <i>Economie générale de la loi du 15 juin 1907</i>	99
CHAPITRE III. — <i>Le régime des casinos sous la loi du 15 juin 1907</i>	101
CHAPITRE IV. — <i>Charges fiscales supportées par les casinos</i>	115
CHAPITRE V. — <i>Surveillance et contrôle des casinos</i> ...	123
CHAPITRE VI. — <i>Sanctions</i>	127
CHAPITRE VII. — <i>Conclusion</i>	130

TROISIÈME DIVISION

Les jeux de hasard dans les Cercles et les maisons de jeux clandestines

CHAPITRE PREMIER. — <i>Considérations générales, Historique</i>	131
CHAPITRE II. — <i>Situation des cercles en 1920</i>	136
CHAPITRE III. — <i>Les travaux préparatoires des articles 47, 48 et 49 de la loi du 30 juin 1923</i>	139

	pages
CHAPITRE IV. — <i>Les articles 47 à 49 de la loi du 30 juin 1923</i>	151
CHAPITRE V. — <i>Fonctionnement des cercles</i>	155
CHAPITRE VI. — <i>Le régime fiscal des cercles</i>	167
CHAPITRE VII. — <i>Mesures de contrôle et de surveillance</i>	184
CHAPITRE VIII. — <i>Sanctions d'ordre fiscal</i>	187
CHAPITRE IX. — <i>Les fraudes de la cagnotte</i>	189
CHAPITRE X. — <i>Questions communes aux casinos et aux cercles : prêts aux joueurs, emploi des chèques, exclus et interdits de jeux</i>	191
CHAPITRE XI. — <i>Conclusion sur le régime fiscal des cercles</i>	201

TITRE VI

EMPLOI DES FONDS PROVENANT DES PRELEVEMENTS OPERES SUR LE PRODUIT DES JEUX

CHAPITRE PREMIER. — <i>Emploi des fonds prélevés sur les enjeux du pari mutuel</i>	206
CHAPITRE II. — <i>Affectation du montant de l'impôt progressif sur le produit des jeux pratiqués dans les casinos</i>	209
CHAPITRE III. — <i>Affectation du montant de l'impôt sur le produit des jeux pratiqués dans les cercles</i>	214
CHAPITRE IV. — <i>Du contrôle de l'emploi des fonds répartis par les différentes Commissions</i>	216
CONCLUSION	222

BIBLIOGRAPHIE

ALLIX (E.). — *Des divers impôts perçus par l'administration des Contributions indirectes.* (Cours de doctorat, année 1926-1927).

AREXY (G.). — *Les jeux de hasard. Loteries et paris.*

CARPENTIER (A.) et FRÈREJOUAN DU SAINT. — *Répertoire général alphabétique du Droit français.*

CHÉRUEL (A.). — *Institutions, mœurs et coutumes de la France.*

DALLOZ. — *Dictionnaire du Droit.*

Jurisprudence générale.

Répertoire pratique.

DELEST. — *Le jeu et le régime des jeux.*

GASSER. — *Les jeux publics en France.*

GUILMARD (E.). — *La loterie devant l'opinion publique et le Parlement.*

Débats et documents parlementaires.

Instruction sur la réglementation des jeux dans les casinos
des stations balnéaires, thermales et climatériques.

Journal Officiel (Lois, décrets, arrêtés ministériels).

